

# DROIT EUROPEEN

## Partie préliminaire : Présentation de l'UE & des communautés européennes

Chap1 : nat jurq de l'UE

Chap2 : gdes étapes de la construction de l'UE

## PARTIE 1 : Elmts constitutifs des communautés & de l'Union

- fdmt jurq de l'Union
- structure de l'Union
- l'appartenance à l'Union
- cptces des communautés & de l'union

## PARTIE 2 : Structure institutionnelle de l'Union & des communautés

### PARTIE PRELIMINAIRE

#### **Chap 1 : Nature juridique**

2 gdes possibilités : - Union d'Etats (Section 1)  
- Fédéralisme (Section2)

#### Section 1 - L'UE : 1 union d'Etats ?

La notion d'union d'Etat n'est pas équivoque : peut recouvrir pls réalités :

- 1 union « personnelle » : fondée sur 1 communauté de svrn.

Ex : l'empire austro-hongrois était constitué d'1 Union réelle entre la Hongrie & l'Autriche.

- ce type d'Union ne procède pas de la volonté des Etats
- *modèle d'alliance*, notmt par le biais d'1 T d'alliance (ex : pacte atlantique)
- *grpmt d'E* : acte d'adhésion libre.
  - la plupart des OI ( appartiennent à la catégorie des Unions libres)
- *la confédération d'Etat* : confédération am ou helvétique

Ont précédé la constitution d'1 E fédéral.

Parmi ts les E fédéraux qui existent, peu st nés d'1 Union d'E.

La plupart des E fédéraux ne procèdent pas de regroupmt d'E ms d'1 type de gvmt.

Alors que l'Union d'E = pls E qui se regroupent pr former une fédération.

→ regroupmt d'E libres vers une confédération qui peut déboucher sur 1 E fédéral, ressemble à l'UE.

Mais la plupart des Unions d'E n'ont pas l'intention de former 1 seul.

Ex : la zone de libre échange

-- L'UE = Union dite d'E issue d'1 grpmt volontaire ayant pr objet de créer une collectivité.

Cette volonté existe dès l'origine. = 1 mvmt volontaire de ts

Au début, cette collectivité avait des buts essentiellement éco : **Traité de 51 CECA**.  
Dès le départ & malgré les aspects purment éco, il y avait de l'esprit des fondateurs autre chose que simplement de l'éco.

L'UE constitue aujourd'hui l'exemple le plus flagrant d'une Union d'Etats, qui tout en n'étant pas une Union fédérale a eu néanmoins pour résultat de créer une véritable collectivité inspirée par une forme étatique.

-- 4 caractéristiques :

- L'UE n'est plus un groupement spécialisé mais bien un groupement dont les compétences, bien que d'intensité variables, sont très diversifiées.
- L'UE comporte la notion de citoyenneté européenne : fort aspect symbolique.
- L'UE elle-même se réfère à la notion d'Union entre les peuples d'Europe & se donne pour mission d'organiser les relations entre les Etats membres & les peuples. Art 1<sup>er</sup> du Traité.
- L'UE comporte une institution : le Parlement européen dont les membres sont élus au suffrage universel direct = l'expression des citoyens

## Section 2 - Le fédéralisme

→ fédéralisme au sens large.

Selon une conception juridique, le fédéralisme existe dès lors qu'il y a superposition de gouvernements / de compétences.

----- UE = tendance fédéraliste.

→ Gestion au niveau fédéral des compétences qui ont été déléguées à la fédération.

Au niveau des Etats fédérés, ceux-ci continuent de gérer leurs compétences propres.

= c'est un peu sur ce schéma que l'UE est construite.

Les modalités propres au système institutionnel européen le diffèrent de celui de l'Etat fédéral en l'absence de gouvernement de l'Union.

Le fait que l'exécutif est réparti entre deux organes : Commission & le Conseil.

→ ces deux sont + des modalités & d'organisation que de nature avec l'Etat fédéral.

Le dualisme de la fonction législative ressemble de + en + au système bicaméral du système fédéral.

---- le Conseil serait le futur Sénat & le Parlement la Chambre des représentants.

→ Dans l'Etat fédéral, le droit fédéral prime sur le droit des Etats membres.

= dans l'UE c'est la même chose. Le droit communautaire prime sur le droit des Etats membres = principe de primauté.

Une grande partie du droit communautaire est d'application directe.

Dans l'Etat fédéral, le système juridictionnel est régulé par un Cour Suprême qui veille au respect de la répartition des compétences entre l'échelon fédéral & fédéré.

Dans l'UE, construction prétorienne veut que la CJCE soit devenue cet organe régulateur.

→ L'UE n'est pas seulement les communautés européennes mais il y a aussi un 2<sup>ème</sup> pilier : la police étrangère & de sécurité commune (PESC) & un 3<sup>ème</sup> pilier : la coopération judiciaire & policière non pénale.

Or ces deux derniers piliers relèvent + de la coopération intergouvernementale.

→ Si on devait rattacher l'Union à 1 type d'E ce serait l'E fédéral ms l'Union n'est pas un E fédéral. # :

- L'UE elle-même dit qu'elle n'est pas 1 E fédéral
- Ds 1 E fédéral, les evmts politiques se situent au niveau fédéral.  
→ ce n'est pas le cas de l'UE
- Ds les E fédéraux, la politique mise en œuvre au niveau fédéral se pose sur 1 budget qui recouvre 1 fraction très significative du PIB.  
Ds l'Union, le budget = 1% du PIB des 27 E-membres.

## **Chapitre 2 : Gdes étapes de la construction de l'UE**

### Section 1 – Création de la CECA

→ Sept 46, W.Churchill avait invité les ennemis d'alors à se réconcilier pr créer les E-U d'Europe dt l'ébauche serait 1 « conseil de l'eur »  
Cet appel a relancé l'action des mvts fédéralistes & se st réunis courant 47 à la Haye.

De ce congrès, 2 conceptions de l'Eur :

- conception française très nettmnt fédéraliste qui plaidait pr l'élection d'1 Ass constituante européenne.
- Conception britannique : coopération institutionnalisés

→ ce congrès n'a pas débouché sur des propositions concrètes.

→ Juillet 48, initiative de la Fr, a pposé au 5 E parties au T de Bruxelles (FR, R-U & 3 E du Benelux) la création d'1 Ass prmtr eur.

RU n'a accepté qu'1 Ass consultative doublée du Conseil des Min chargé de représenter les gvmts.

→ c'est là l'origine de la création en janv 49, du Cons de l'Eur

Les 5 ont invité l'It, le Dk, la Norvège, la Suède & l'Irlande à se joindre à eux

= 5 mai 1949 : T entré en viguer le 3/8/49

→ La CECA contient ts les elmts qui vt se retrouver par la suite ds les autres communautés.

Idée à la base de la CECA était la réinsertion de l'All ds le Cons eur & l'intégration de la production du charbon & de l'acier. (=nerf de la G)

- faiblesse & pauvreté de l'Eur de l'est
- pression am énorme pr la création de la CECA.
- Adoption d'1 Constitution pr la RFA.

→ R.SCHUMAN, ap s'ê officieusement assuré de l'accord d'ADENAUER, a présenté le 9/5/50 1 déclaration (cf, déclaration du salon de l'horloge), ac phrase symbolique : « le gvrmt fr ppose de placer l'esbl de la production franco-all du charbon & de l'acier ss 1 haute autorité commune, ds une organisation ouvert à la ppaton des autres pays eur. »

Proposition très bien accueillie par les américains, - par les RU qui décident de ne pas y participer.

Le lendemain, 6 pays (All de l'ouest, B,L,P-B & Fr)ont indiquaient qu'ils reprenaient les propositions Schuman.

- La Conf intergvrmtle pr rédaction du T : 20/6/50 → 18/4/51 : signature à Paris du Traite de la CECA.

→ Ap ratification par les 6 E, le T entre en vigueur le 25/7/51.

Présidence à la hte autorité de la CECA : J.Monnet.

Traité avait une durée limitée de 50ans.

→ CECA reposait sur une structure instit nvlle :

1 organe indépendant (hte aut : ppx pvs de décision) à côté dql 1 organe intergvrmnt Le Cons spé des Ministres (intervenant ds 1 nbr de cas limité), puis 1 Ass (pvs limités).

==> Décisions de la hte aut s'imposaient à ts & étaient directmt appl sur le terr des E-membres.

La CECA était financée par 1 certain impôt (prélevmt CECA) & versé directmt par les entreprises charbonnières à la CECA. A l'époq on aplait ça le fédéralisme fonctionnel.

//mt est né le projet de défense :

## Section 2- Echec du projet eur de défense

→ projet né de la necssté de rép à 1 dmde des EU : incitaient les eur à accepter le réarmement de la RFA afin de donner aux forces du pacte atlantique 1 rééquilibrage / aux forces soviets.

----< projet de communauté eur de défense paraît ê le compromis.

La dmde am présentée de façon officielle par le Gal Clay le 7/5/50.

15/2/51 sur invitation du gvrmt fr, les délégations de 5 pays ont commencé à négoc le Traité.

T ratifié par 5 E des printps 53.

Ms en Fr, la compo de l'AN est modifiée ac les élections de juin 51 & opposition du RPF qui s'était allié ac le PC. Ils formaient une maj à l'Ass qui rendait aléatoire le débat / T.

Du coup personne ne l'a présenté jsq'à PMF.

Vote du 30/8/54, l'Ass refuse d'autoriser la ratification du Traité.

→ On reprochait au T son caractère supra national.

Ce projet a marqué jsq'à auj la construction européenne.

L'échec du projet de constitution eur doit un peu à cet échec de la CED.

Dvt cet échec, les E se st tournée vers des objectis + éco.

## Section 3 – Création de la CEE & de la communauté européenne atomique

En nov 54, J.Monnet annonce son intention de ne pas solliciter le renvllmt du mandat.

Dvt l'échec de la CED, décide de retourner militer pr l'achèvement de la construction européenne.

Insiste sur l'importance du secteur de l'énergie : suggère que ce secteur soit choisi pr l'extension des cptces communautaires.

4 avril, PB pposent la réalisation d'1 Union douanière sur lql se dvlprait une intégration éco plus poussée.

- Conf de Messime (1-3juin 55)

les 6 décident de convoquer une conf intergvmtle chargée de rédiger le T en q°.

25/3/57 : signature à Rome des 2 T : CEE & EURATOM.

→ entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 58. cl pr 1 durée illimitée.

CEE, objectif : créer un marché commun qui repose sur la lib de circulation, échanges... & intégration des éco nationales par l'élimination des frontières & par des pol communautaires.

→ existence d'1 organe indépendant = commission  
intergvmtl = Cons des Min.

Prévu que la communauté pourrait ê financée sur des 'ressources propres' = idée que la Communauté serait autonome financieremt.

→ ces 3 communautés étaient chq1 des sujets de dt dotés de la pers jurq tant en dt interne qu'en dt international.

#### Section 4.

→ entre 57 & 58, evmt très important : la 5<sup>ème</sup> Rép.

Gal de G au pv.

- entente franco-allemande : rencontrer De G – Adenauer en 58.

- 60's : gd dynamisme

- 1<sup>ère</sup> étape : libéralisation des échanges entre E-membres (1<sup>er</sup>/1/59)

- 1960,62 : accélérer le ryhme prévu par le T pr la réalisation de l'Union douanière. (1<sup>er</sup> juillet 68)

- politique agricole commune : mise en place dès 61. Les E-membres mettent sur pied 1 Commission d'Etude (Fouchet) : ppose en 61 la Constitution d'1 Union d'E européens.

CEE = rôle moteur.

#### Section 5- La Crise de l'Europe en 63

→ crise = aspect conjoncturel.

→ clivage profond entre les E – membres qui va perdurer jsq'à auj. la Fr ac les autres.

- E du benelux : attachés au syst instl originel : arbitre & protecteur de l'î commun.

- 2<sup>nd</sup> clivage : l'attitude fr à l'égard des RU.

La Fr s'est prononcée contre l'admission du RU qu'elle estimait tp attaché aux EU.

- RU : mal digéré l'opposition du gvmt fr en 63 à sa dmde d'adhésion

→ négoc en faveur d'1 Union pol ont débouché sur une impasse.

Crise : tour particulièrement aigu à partir de juin 65 lsq le gvmt des 6 pas d'accord sur les propositions de la Commission sur le financement de la pol agricole commune.

Le 30 juin 65 : négoc interrompues & la Fr a cessé temporairement d'envoyer ses représentants aux réunions du Conseil = politique de la chaise vide.

A partir de cette date, la Fr refuse de sieger.

28 & 29/1/66 : crise débloquée. Adoption du Compromis du Luxembourg (txt ss valeur jurq adopté par les E membres).

Ds le cas où la décision susceptible d'être prise à la maj qualifiée : si 1 E fait valoir que ses intérêts importants risquent d'être mis en cause, les E membres reconnaissent que le Cons devra poursuivre les discussions pr tenter d'arriver à l'unanimité.

#### Section 6 : La période décembre 1969 - décembre 1974

En décembre 1969, le président de la république de Gaulle est parti, c'est Pompidou qui le remplace. Attitude plus conciliante de la France. Lors de la conférence au sommet de La Haye que les 6 se sont mis d'accord sur l'élargissement (4 pays candidats) et sur le fait que tous ces pays doivent accepter l'acquis communautaires c'est-à-dire l'ensemble du droit communautaire existant (traités, droit communautaire adopté sur la base de ces derniers). L'autre problème en suspend est l'agricole, ils se mettent d'accord sur un financement de cette agriculture commune pour débloquer la situation dès janvier 1970.

Ils se mettent d'accord sur des projets : relance d'un projet d'union politique ; réflexion sur la communauté économique monétaire (instabilité monétaire affecte le dollar qui est le symbole du système de Brettons Woods, la parité du dollar disparaît désormais elle s'ajuste ; le serpent monétaire européen, les 6 états plus le RU décident de rétrécir les marges de fluctuation entre leurs monnaies, ce système s'est révélé insuffisant, il aura au moins servi à la création en 1973 du FECOM qui va devenir le système monétaire européen en 1979. le 20 avril la communauté se dote de ressources propres, elles appartiennent dès leur constatation à la communauté : droits de douanes, prélèvements agricoles et la « taxe sur la valeur ajoutée ») achèvement de la négociation d'adhésion, janvier 1972 signature du traité d'adhésion. Demande de renégociation.

Prise d'autonomie financière des communautés.

#### Section 7 : du premier conseil européen à l'entrée en vigueur de l'acte unique

Développements institutionnels :

Transformation des conférences au sommet en réunion du conseil européen

Elargissement des pouvoirs budgétaire du parlement européen avec son corrélatif la création d'une cour des comptes européenne. Droit de voter ou repousser le budget dans son intégralité. Si on lui donne de tel pouvoir, il faut qu'il soit la représentation du peuple, le 20 septembre 1976 est adopté l'Acte portant élection du parlement européen au suffrage universel direct.

La désignation (lors d'une réunion du conseil européen) du président de la Commission : ce sont les Etats qui se mettent d'accord, le président de la commission est l'égal des autres mais petit à petit du fait de sa nomination et de la désignation par celui-ci des membres du commission, son rôle est de plus en plus important.

Parallèlement l'élargissement continue mais les périodes de négociation sont de plus en plus longues.

La conclusion des accords de Lomé

Institution du système monétaire européen basé sur une résolution du Conseil européen de décembre 1974)

Le couple franco allemand qui est le couple moteur de la construction européenne

### Section 8 : L'acte unique européen

Cet acte unique date de février 1986, c'est une longue série de révision des traités. C'est un texte de consolidation qui confirme et précise ce que la pratique et les textes avaient peu à peu institué depuis 1970.

ces apports purement institutionnels sont un peu limité notamment en ce qui concerne l'extension des pouvoirs du parlement européen.

L'objectif de cet acte est de réaliser en 5 ans un marché intérieur sur lesquels tous les Etats étaient d'accord et ne semblait pas être une révolution par rapport au marché commun. Le marché intérieur énonce un aspect sans frontière dont on n'avait pas vu l'importance (contrairement le marché commun est présent avec des frontières). En obligeant les Etats à supprimer les frontières (plus de contrôle de la douane) ; les Etats sont placés en situation de concurrence législative.

### Section 9 : Le traité de Maastricht et la création de l'Union européenne

Ce traité est certainement le moment le plus important de la construction de l'Union européenne. Il a donné l'essentielle de sa structure et de sa physionomie actuelle. Il traduit la volonté de créer une structure aux compétences plus larges. Les tensions entre les Etats débouchent sur un approfondissement de la construction européenne et deux Etats membres vont bénéficier d'un régime dérogatoire.

Lors de la négociation de l'acte unique, la création d'une union économique européenne avait été envisagée, les réticences du RU n'avaient pas permis d'aller au-delà d'une modification formelle du Traité Conseil d'Etat. Cette modification avait permis de rappeler qu'en adoptant l'acte unique les pays membres avaient confirmé l'objectif de réalisation progressive d'une union économique et monétaire. Fin 1990, la Conférence de révision des Traités devait inclure cette union économique et monétaire.

Le conseil européen des 9 et 10 décembre 1991 a pu trancher les derniers grands problèmes politiques en suspend, mais l'accord politique final n'a pu être obtenu que par l'acceptation que le RU et le Danemark bénéficieraient d'un régime dérogatoire (participation facultative à la 3<sup>ème</sup> phase). Il était admis que le Danemark sera à l'écart des compétences en matière de défense ; le RU a obtenu que tout ce qui concerne l'extension dans le domaine social ne lui serait pas opposable.

Signature du traité le 7 février 1992.

Cf structure du traité

Ratification différentes selon les pays.

D'un point de vue global, il crée l'Union européenne qui englobe CE, CECA, EURATOM mais aussi tous les mécanismes de coopération entre les Etats membres. du point de vue des compétences, une extension très importante des compétences de la CE par l'adjonction de chapitre 1 sur la politique économique et le Chapitre 2 sur la politique monétaire. D'autre part confirmation de l'existence de compétences dans des domaines très variés (santé publique, éducation et culture), inclusion dans les compétences de l'union de la défense. Sur le plan institutionnel, limité mais développement des prérogatives du parlement européen. Réelle différenciation entre les Etats membres. Inclusion des compétences de l'Union, de la défense.

Sur le plan institutionnel, extension des pvs du Parlement européen par ce qu'on appelle la procédure de codécision.

Extension du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil.

En matière sociale, Le R-U s'est mis à l'écart.

### Section 10 : La période 1991-1999 et le traité d'Amsterdam

L'Euro est entré en application entre 11 Etats membres le 1<sup>er</sup> janvier 99.

La politique européenne de sécurité : crise Yougoslave ou l'UE a été impliquée.

Réforme institutionnelle nécessaire aux élargissements.

La conférence adopte un traité le 17 juin 1997 qui est signé le 2 octobre 1997 à Amsterdam. Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999, ses dispositions sont intégrées aux traités initiaux. Les résultats n'ont pas été conformes à ce qu'on attendait notamment sur 2 questions essentielles : les modalités de votes à la majorité qualifiées et la composition de la commission avec plus d'Etats.

Il transfère le 3<sup>ème</sup> pilier du moins les plus grandes parties à la Conseil d'Etat. Il donne à la CE des compétences en matière de politique de l'emploi, santé publique, lutte contre la fraude aux intérêts de la communauté, de la consommation.

du point de vue institutionnel, la place du vote à la majorité qualifiée en lien à la procédure de codécision ce qui renforce le parlement européen. Il renforce le rôle dans la procédure de désignation de la commission ce qui renforce l'autorité du président de la commission.

Le traité renforce la différenciation entre les Etats membres, il crée des régimes dérogatoires pour le RU, Irlande, Danemark pour tout ce qui a été transféré du 3<sup>ème</sup> au 1<sup>er</sup> pilier. Coopération renforcée : les Etats ne se laissent pas bloquer par des Etats qui ne veulent pas aller de l'avant.

### Section 11 : La période 1999 à 2003

en juin 1999, conseil européen à Cologne.

Conférence intergouvernementale qui se tiendra au début 2000. Nécessaire d'établir 1 Charte des droits fondamentaux de l'UE.



Ce txt a été proclamé conjointement par le Conseil, le Prlmt & la Commission européenne.

On n'a pas voulu trancher la portée juridique de ce txt.

Le 10 décembre 2000 projet de traité dont le texte définitif a été signé en 2001.

Quels sont les apports du traité de Nice ? il est de nature institutionnel. Il a apporté des solutions aux problèmes qui n'avaient pas été résolus à Amsterdam en tenant compte à la fois de la composition de l'époque et de sa composition future. Il a également arrêté la composition du parlement européen. Il a aussi réalisé une adaptation du système juridictionnel. En matière de différenciation, Le traité a modifié le système d'Amsterdam en assouplissant les conditions de mises en œuvre.

L'expiration du traité CECA le 23 juillet 2002 & en matière de politique de défense commune et sur le fondement de l'article 17 du traité de l'Union européenne, le conseil a adopté deux décisions le 14 février 2000 qui a crée le comité de politique et de sécurité intérimaire et 'organe militaire intérimaire.

Un débat plus large devra s'engager sur le devenir de l'Union européenne. Une nouvelle conférence devait se tenir en 2004. le conseil européen Laeken, le 15 décembre 2001 adopte une longue déclaration qui prévoit une réforme profonde de l'Union européenne notamment idée d'une constitution européenne. Pour ce faire prévoit de convoqué une convention européenne qui se substitue aux organes traditionnels de révision ; c'est une réunion qui rassemble plus largement qui est ouverte à plus de participants.

Le 18 juin 2004 reprend les travaux de la convention européenne. A la différence des autres traité, la constitution était un effort de clarification et de systématisation. La nouvelle union ne comporte plus de pilier et soit une entité plus homogène et dotée de la personnalité juridique. la nouvelle union était fondée sur un système institutionnel comportant des innovations importantes : le Conseil européen aurait un président élu pour une durée longue (ni président, ni chef d'Etat) ; l'Union européenne devait être dotée d'un ministre des affaires étrangères membre de la commission avec un statut spécial pour une plus grande efficacité de la politique commune ; systématisation des instruments juridique et des prises de décisions.

En 2004, on passe de 15 à 24 et en 2007 à 27 membres. Il a fallu attendre juin 2007 pour que le conseil donne un mandat à la conférence intergouvernementale. Dès juin 2007, les chefs d'Etats et de Gouvernement avaient délimité les contours du futur texte. C'est un traité et non plus une constitution qui date du 13 décembre 2007. c'est un traité dit « simplifié » mais il est loin d'être simple. Le traité de Lisbonne est censé simplifier les dispositions existantes. Le principe de primauté qui était affirmé dans le projet de constitution disparaît du traité de lisbonne.

## **Partie 1 : Les éléments constitutifs des communautés et de l'Union européenne**

Les communautés et l'union repose sur les traités constitutifs dont correspond une structure complexe dont le traité se proposait de rendre plus clair mais que finalement le traité de Lisbonne laisse en place sous réserve de certaines simplifications.

L'union est et restera un groupement ouvert aux Etats européens.

En matière de compétences, elles ont atteint un point d'équilibre.

Le différenciation entre les Etats membres est un élément qui va demeurer.

### **Chapitre 1 : Les fondements juridiques des communautés et de l'Union européenne**

Chacune des trois communautés à l'origine de la construction européenne a été créée par un traité international selon un processus totalement classique. L'Union européenne qui a été créée en 1993 procède elle aussi d'un processus de révision de ces 3 traités qui a abouti sur un nouveau traité, le traité sur l'Union européenne qui incorpore les 3 aujourd'hui 2 qui intègrent également des dispositions qui lui sont propres.

Les communautés et l'Union européenne ont un rattachement avec le droit international. Cependant, dès lors qu'il ne s'agit pas d'apporter des modifications au traité constitutifs ou qu'il ne s'agit pas de procédure tout à fait particulière, on s'aperçoit que les règles et procédés internes sont remplacés par des règles et procédures qui leur sont propres. Il ne s'agit donc pas un système de droit international mais d'un système spécifique propres aux communautés européennes. Le traité qui voulait porter constitution de l'Union européenne ne change rien à ce constat. Les traités internationaux procédant de la volonté des Etats qui doivent agir conformément à leur constitution, les bases de la constitution européenne est une question importante.

### **Section 1 : Les traités constitutifs des communautés et de l'Union européenne**

#### **I. Les traités en vigueur**

Ils présentent la particularité d'être rattachés au droit international et d'avoir créés un ordre juridique spécifique de l'ordre juridique international

#### **A- Le rattachement au droit international**

Les 3 communautés ont été créées par traités avec des règles propres au droit international. La seule particularité est que le traité de Maastricht résulte de la révision des précédents traités alors que ceux de Paris et Rome sont des traités originaux. A travers les formules classiques de ces traités, on retrouve

l'idée que tous ces traités procèdent de la volonté des Etats qui ont décidés librement de constituer entre eux une entité dotée de compétences et de pouvoirs pour agir aussi bien dans l'ordre interne qu'international. Ils ont fait usage en la matière du principe de droit international selon lequel il existe des sujets du droit international autres que les Etats

On retrouve ce rattachement dans les procédures d'entrée en vigueur et de révision. Les traités constitutifs reposent sur le principe d'unanimité (le droit international ne l'impose pas) ; parce qu'il s'agit de créer une entité de solidarité et elle s'explique par l'importance des obligations qui en découlent. Ces textes ont été élaborés par une conférence intergouvernementale au sein de laquelle le pouvoir de donner une approbation appartenait d'abord uniquement aux représentants des Etats et ensuite leur commun accord était nécessaire. L'entrée en vigueur qui suit la signature est subordonnée à la ratification des Etats participants.

Ces traités sont rédigés dans toutes les langues des Etats participants chacune des versions faisant foi.

Les procédures de révision des traités sont assez similaires à celles que l'on retrouve en droit international. Ils ne peuvent être modifiés que par les procédures prévus par eux. La cour de justice a eut l'occasion de préciser que les actes qui seraient adoptés par des institutions et des es ne seraient avoir modifiés un traité. La commission ou les Etats membres peuvent proposer au conseil des projets de révision ; après si le conseil émet u avis favorable à la majorité simple à la convocation d'une conférence intergouvernementale, elle est convoquée par le Président en exercice. Les modifications ne sont valables qu'après ratification.

Il y a des procédures qui sont assimilable à la procédure de révision, les accords d'adhésion sont des accords interétatiques et n'entreront en vigueur qu'après ratification.

Possibilité pour le conseil de prendre une décision à l'unanimité, cette dernière ne pouvant entrer en vigueur qu'après l'approbation de tous les Etats membres. Elles ne sont pas introduis dans les traités constitutifs. Cette procédure s'applique à l'élargissement des droits des citoyens (**article 22**), à l'élection des membres du parlement européen (**article 190**), en matière de transfert de compétences (**article 42**). Elle s'applique aux dispositions des ressources propres (**article 269**) (Décision du 21 avril 1970 du Conseil qui devait être ratifiée par tous les Etats membres).

## **B- La spécificité du traité de la communauté européenne**

Elle se traduit par plusieurs choses et d'abord par le fait que le traité a été doté du principe de primauté. L'intensité des obligations implique que ces obligations bénéficient d'une protection contre les entraves ou les dérogations que les Etats membres pourraient être tentés d'y apporter en concluant entre eux ou des Etats tiers des accords internationaux qui seraient incompatibles. Ils ont une valeur juridique supérieure à tous les actes internationaux.

Cette supériorité est doublement renforcée. D'abord dans son fondement, article 10 du traité qui pose le principe de coopération loyale. Il y a une obligation positive (ils s'engagent à faire quelque chose) et une autre négative (ils doivent s'abstenir de prendre des actes qui mettraient en péril le présent traité).

En cas d'adoption d'un engagement non compatible avec les dispositions de ce traité, les Etats seraient condamnés pour manquement.

L'autonomie du système juridique communautaire constitue la seconde particularité. La cour de justice a eut l'occasion de le préciser dans plusieurs arrêts fondateurs (arrêts Costa c/ Enel et Van Gend en Loos). C'est un nouveau syst de DI, mais différent du DI.

Ds l'arrêt Costa, la Cour de Justice a abandonné toute référence au DI. Elle parle d'ordre juridique propre.

Il découle de cette autonomie :

- le ppe d'immédiateté = intégration directe des E ds l'ordre juridique communautaire. Il s'intègre immédiatement ac 1 rang de supériorité.
- certaines pratiques st susceptibles de créer des dts & obligations qui ne st pas admises en droit communautaire = l'exception selon lq on peut invoquer la violation d'1 traité par 1 Etat pr se dégager de ses propres obl.

Ce principe de réciprocité n'existe pas en droit communautaire. Les Etats sont obligés de respectés leurs obligation même si certains Etats ne respectent pas les leurs. Cependant, il existe des procédures de sanctions contre ces Etats.

L'interprétation et l'application du droit communautaire échappe au précédé classique de règlement des différends du droit international (article 292). Il y a bien une cour de justice au sein des communautés européenne comme en droit international sauf que celle des communautés est obligatoire. C'est le juge national qui est juge de droit commun de l'interprétation et de l'application du droit communautaire.

## **II. Le traité de Lisbonne**

Il ne revient pas sur les principes déjà adoptés. Il était prévu d'inclure un article relatif au principe de primauté.

Le domaine sur lequel s'appliquent ces principes est élargi puisque désormais le traité de Lisbonne fait disparaître la communauté européenne et lui substitue l'union (article 1<sup>er</sup>). Cela veut dire que le traité dans un souci de simplification crée deux instruments : le traité sur l'Union européenne ( regroupe ce qu'était auparavant le Traité sur l'UE) et un traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ( l'ancien Traité de la Communauté européenne)

## **Section 2 : Les bases constitutionnelles nationales**

Dans les Etats de droit la conclusion d'un traité international ne doit pas être contraire à l'ordre constitutionnel. La compatibilité entre le traité et la constitution peut être contrôlée par un organe institutionnel. En cas d'incompatibilité, l'Etat peut décider de ne pas le ratifier ou de modifier sa constitution.

Jusqu'à présent, s'agissant de la construction européenne les Etats qui ont été confrontés à ce problème, ont tous opté pour la seconde solution. Pour mieux résoudre ces problèmes certains Etats ont inscrit dans la constitution des dispositions qui donnent un fondement spécifique à la participation de l'Etat à l'Union européenne. L'adaptation de la constitution nationale au traité européen n'exclut pas que des questions de constitutionnalité du droit communautaire puissent se poser ensuite. Il existe en France, une assez importante jurisprudence du Conseil constitutionnel et la constitution a subi des adaptations successives. La technique adoptée par le constitutionnel n'est pas la plus simple, cette technique s'explique par la volonté d'exercer un contrôle de constitutionnalité sur les versions successives de traités constitutifs. La jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui utilise des notions délicates notamment l'expression condition essentielle de souveraineté nationale, présente un caractère assez nuancé (**articles 54 et 61 de la Constitution**). Le Conseil constitutionnel a d'abord contrôlé la compatibilité de la décision du conseil communautaire relatif aux ressources propres, puis du traité de révision de 1970. Dans ces deux décisions, le Conseil constitutionnel a considéré que ces dispositions ne comportaient pas de dispositions contraires à la constitution. Sur la base de l'article 54, le Conseil constitutionnel a examiné la compatibilité de la décision et l'acte annexé du Conseil du 20 septembre 1976 (c'est la décision qui portait sur l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel) ; le Conseil constitutionnel a déclaré que rien n'était contraire à la constitution mais à cette occasion il a considéré que si le préambule de 1946 permettait à la France de consentir à la limitation de souveraineté aucune disposition n'autorise le transfert de tout ou partie de la souveraineté nationale à quel qu'entité que ce soit.

La ratification du traité de Maastricht a entraîné la saisie du Conseil constitutionnel par le Président de la République. Il a abandonné sa position de 1976 en considérant que « le respect de la souveraineté nationale ne fait pas obstacle à ce que la France sur le fondement des dispositions du préambule de 1946 puisse conclure sous réserve de réciprocité des engagements internationaux en vue de participer à la création ou au développement d'une organisation internationale permanente dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les Etats membres » ; il ajoute « mais au cas où des engagements internationaux souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la constitution ou portent atteinte aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de ratifier appelle une révision constitutionnelle ». Il y avait incompatibilité sur la reconnaissance du droit de vote, d'éligibilité pour les élections municipales à des personnes n'ayant pas la qualité de citoyens français, l'institution d'une union économique et monétaire (prive les Etats de leurs compétences

propres d'exercice en matière de souveraineté nationale) et le transfert à la communauté d'un pouvoir de décision en matière de visa. Une loi constitutionnelle du 25 juin 1992 a dû être votée qui par ces articles 88-2 et 88-3 a autorisé les révisions nécessaires à la ratification du traité de Maastricht.

Le Conseil constitutionnel a été saisi des autres traités comme celui d'Amsterdam mais aussi du traité instituant une Constitution pour l'Union européenne.

« Révision constitutionnelle necssr lsq les enggmts remettent en cause des libertés constitutionnellement garanties. »

Décision très importante, par le CC en 2004 : admet la spécificité de l'ordre juridique communautaire.

Il admet la spécificité de l'ordre juridique communautaire « le constituant a ainsi consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international ». Certains transferts de compétences portaient atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. Le Conseil constitutionnel a donné toute une série d'exemple, la libre circulation des personnes, la création d'un parquet européen, la suppression pour la France de tous pouvoirs propres d'initiatives, la substitution du vote à la majorité qualifiée au vote à l'unanimité. Le constituant ne pouvait faire autrement que consentir globalement à la participation de la France à l'Union européenne. L'article 88-1 de la constitution devait être ainsi rédigé « ... ».

Le traité de Lisbonne a lui aussi été soumis au Conseil constitutionnel qui a rendu une décision le 20 décembre 2007. il a écarté l'autorité de chose jugée car le traité est différent de celui sur lequel il s'est prononcé en 2004. Néanmoins, chaque fois que le traité de Lisbonne reprend une disposition de l'ancien traité, Le Conseil constitutionnel a utilisé une motivation par référence. Pour le Conseil constitutionnel appelle à révision deux dispositions relatives aux compétences et au fonctionnement de l'Union européenne et l'ensemble des dispositions relatives aux pouvoirs nouveaux accordés aux Parlements nationaux. Le constituant a adopté la loi constitutionnelle du 4 février 2008, elle modifie la constitution de manière différer c'est-à-dire qu'elle n'entrera en vigueur que lorsque le traité entrera en vigueur.

## **Chapitre 2 : Les structures de l'Union européenne**

PESC & coopération judiciaire & pénale.

L'1 des objectifs du Traité de Lisbonne : structure un peu plus simple.

### **Section 1 : Traités en vigueur – communautés européennes et l'Union européenne**

#### **I. Pluralité des structures**

L'Union européenne et les communautés se présentent comme une structure à part.

#### **A- Les communautés**

Chacune de ces deux communautés (européenne et EURATOM) reposent sur un traité constitutif, cependant, depuis le traité de Maastricht ces traités ont été incorporés comme des parties propres du traité sur l'Union européenne. Ils sont en quelque sorte privés de leurs clauses finales.

Chacune des deux communautés est une personne juridique qui est dotée d'une capacité fonctionnelle aussi large que possible dans le droit interne de chaque Etat membre. Dans l'exercice de ces capacités, la communauté concernée est représentée par la commission. Vu que la commission n'est pas une personne juridique, leur responsabilité est automatiquement rattachée à la communauté.

Chacune des communautés a été dotée de la personnalité juridique internationale. Chacun des traités communautaires contiennent une disposition relative à cette personnalité (arrêt du 31 mars 1971, AETR)

Le statut juridique des communautés en droit interne dépend des privilèges et immunités qui sont déterminés dans un protocole spécial.

Impose aux Etats membres de respecter d'abord l'inviolabilité des locaux, bâtiments, archives des Communautés...

Les communautés, avoirs, revenus, sont exonérés d'impôt directs.

Pas d'immunité de juridiction.

Les communautés bénéficient de l'immunité d'exécution.

Depuis 1965, il existe une fusion organique des institutions des deux communautés. Il y a un seul conseil, parlement, commission et cour de justice.

## **Chapitre 3 : L'appartenance à l'Union européenne**

Section 1 – Règles juridiques d'admission

### **Art. 49 du traité CE.**

Un E est admis dans l'UE et il participe obligatoirement à toutes les composantes de l'union : il devient membre des 2 communautés et est lié par les dispositions des 2 autres piliers.

L'UE est considérée du point de vue de l'admission comme une organisation fermée. Elle est fermée seulement car l'admission repose sur une procédure difficile, qui pose des conditions à remplir et surtout parce que cette procédure est régie par le principe de l'unanimité.

Au départ, il y a eu les 6 membres originaires, ils n'ont pas par construction eu à suivre la procédure d'admission.

Pourquoi dit-on Benelux : ces 3 Etats étaient déjà liés entre eux par un traité d'union qui mettait certains domaines en commun. Cet accord existe encore aujourd'hui. Le Traité CEE reconnaît d'ailleurs l'existence de cet accord. Mais, cet accord a perdu de son importance parce que les droits et obligations qui découlent du traité CE sont beaucoup plus intenses.

Ces 6 Etats ont prévu pour les autres une procédure d'admission. Les dispositions se trouvant dans le traité CE et CECA ont été reprises à l'art. 49 du traité UE.

### 1. Pour être candidat à l'admission il faut être un Etat

Les régions ne peuvent donc pas candidater. Si un micro E était candidat, que se passerait-il ?

Certains d'entre eux sont membres des NU. Mais, il ne s'agit pas de collectivité pleinement souveraine car elles ont des relations particulières avec un autre E plus grand qui gère pour leur compte un certain nombre de compétences.

Ces collectivités sont les suivantes :

- la principauté de Monaco
- la principauté d'Andorre
- la principauté de Saint Marin
- l'Etat du Vatican
- le Lichtenstein : il dispose d'une souveraineté beaucoup plus évidente que les autres micro Etats

Jusqu'à présent seul le Lichtenstein a évoqué la possibilité d'être candidat. Elle a dit qu'elle le serait lorsque la Suisse sera membre de l'UE.

La Suisse est officiellement candidate mais elle a demandé que sa candidature ne soit pas examinée pour le moment.

On peut considérer la question comme étant résolue par le fait que tout en étant pas membre de l'UE, ils bénéficient de l'application sur certains points des dispositions du traité CE (libre circulation).

Les micro Etats sont donc dans une espèce de situation de participation partielle. On pense qu'on n'aura pas un jour à se poser la question de leur admission.



## 2. Un Etat européen

Jusqu'à présent un seul Etat a vu sa candidature rejetée car il n'est pas européen : c'est le Maroc.

Il avait présenté une candidature en 1985.

Le problème de la définition des Etats européens est celui de la définition des frontières de l'Europe. C'est un problème qui n'est pas résolu.

Le continent européen n'est pas séparé de l'Asie par une frontière naturelle incontestable.

Pour certains géographes, ce sont les montagnes de l'Oural qui marquent la frontière entre Europe et Asie mais, pour d'autres, la frontière est plus loin et il faudrait inclure dans les Etats européens les Etats du caucase.

On peut constater que l'autre grande organisation européenne, c'est-à-dire le Conseil de l'Europe qui gère la CESDH lui admet les Etats caucasiens.

Cependant, l'UE n'est pas lié par le Conseil de l'Europe.

Se pose une question : les Etats caucasiens pourraient-ils candidater ?

Les plus intéressés d'entre eux sont la Georgie et l'Arménie.

En revanche il n'y a pas de discussion sur le fait que sont européens les Etats qui ont une partie de leur territoire sur le continent européen : la Turquie et la Russie.

La Turquie : la plus petite partie de son territoire se trouve sur le continent européen.

La Russie : les centres économiques et politiques se trouvent en Europe. A la différence de la Turquie la Russie n'est pas candidate et rien n'indique qu'elle a l'intention de l'être.

### A- Ces Etats doivent respecter les principes énoncés à l'art. 6 §1 du traité

- respect des principes de liberté, de démocratie
- respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales
- être un Etat de droit.

### B- La procédure

- **Phase institutionnelle**

Un Etat qui veut devenir membre doit évidemment présenter une demande. Cette demande, dans un 1<sup>er</sup> temps, est examinée par les institutions de l'union.

Autrement dit, il doit y avoir un avis simple (consultatif) de la Commission ; un avis conforme du PE, il s'agit d'un avis conforme. Le Parlement dispose donc d'un pouvoir de veto.

Ensuite, il appartient au Conseil de l'UE (CM) de prendre une décision d'admission à l'unanimité. Autrement dit tout Em dispose d'un pouvoir de veto.

### • Phase internationale ou interétatique

Pour qu'un Etat devienne membre de l'union, il faut qu'entre en vigueur l'accord d'adhésion. Il s'agit de l'accord qui a été négocié entre l'Etat candidat et les Em et qui détermine les modalités de l'admission. Cela signifie 2 choses :

- il faut donner au nouveau membre sa place dans les institutions (dire combien de commissaire, de voix au CM, de représentant au PE...)
- il doit fixer le contenu de la période transitoire, c'est-à-dire de la période pendant laquelle le nouveau membre sera dans un régime dérogatoire pour lui permettre de s'adapter à sa nouvelle situation.

Cet accord d'adhésion (régi par le droit international) ne peut entrer en vigueur que si :

- d'une part le candidat le signe et le ratifie
- d'autre part que chacun des Em également le signe et le ratifie. Donc les Em ont, à ce stade, un nouveau pouvoir de veto.

L'accord d'adhésion doit être soumis à une autorisation de ratification qui est donné par le Parlement de chaque Em. On ne peut pas exclure qu'alors que le Gouvernement soit pour, que le Parlement soit contre.

Dans ce cas, la ratification serait impossible bloquant la procédure d'admission.

C'est sur la base de ces règles que s'est développée une pratique très importante.

## Section 2 – La pratique de l'admission

### 1. Considérations générales

Les Communautés ont été créées par 6 Etats. Ces 6 Etats ne représentaient qu'une petite partie de l'Europe.

Ce noyau initial aurait pu, dès le départ être plus important si un Etat n'avait pas pendant longtemps refusé de participer à l'opération : il s'agit du RU.

Le RU n'a pas été mis à l'écart de la construction initiale. Le Traité de Paris (CECA) a été proposé aux anglais, les Traités de Rome aussi. Ils n'en n'ont pas voulu parce qu'ils se basaient sur la philosophie de la construction européenne qui avait été annoncé clairement par Schuman au moment de la création de la CECA et qui présentait la CECA comme une 1<sup>ère</sup> étape d'une fédération européenne.

Or, les anglais étaient hostiles à l'idée que l'Europe puisse devenir un Etat fédéral. A cela il faut ajouter que lorsque le traité CECA a été proposé aux anglais, ils considéraient qu'il était plutôt de leur intérêt de rester à l'écart de l'opération de façon à être une sorte de pont entre le continent européen et le reste du monde (surtout EU).

Siegfried : « *la GB est une île* ».

Cela explique beaucoup de chose, l'histoire du RU peut largement s'expliquer par ce fait.

Si le RU avait participé à l'opération au départ, il est certain qu'elle aurait entraîné avec elle l'Irlande mais aussi les Etats du nord de l'Europe, le Danemark, la Suède, la Norvège.

L'attitude britannique n'est pas la seule qui explique le caractère restreint de l'Europe à ses débuts :

- **le rideau de fer**

C'est-à-dire le fait que l'Europe de l'Est était placé sous la tutelle de l'Union Soviétique et que l'Union Soviétique ne voulait pas entendre parler d'une participation d'un Etat de l'Est à l'Union européenne. A l'époque l'union européenne est l'ennemi.

L'influence soviétique explique aussi que 2 Etats n'aient pas pu participer à la construction européenne : l'Autriche et la Finlande. Ces 2 Etats étaient obligés de tenir compte de certaines dispositions internationales résultant en particulier de la 2<sup>nde</sup> GM et que de ce fait ils étaient obligés de ménager les positions de l'Union Soviétique.

- **insuffisances démocratiques**

Certains Etats ne présentaient au moment où la construction européenne a commencé les caractéristiques internes (démocratie) qui permettaient de participer à l'opération : l'Espagne et Portugal.

Ce n'est que lorsque ces 2 Etats sont passés à un régime démocratique que la question de leur entrée a été débattue.

La base géographique restreinte n'a pas empêché la réussite de l'opération. Sur ce point les prévisions britanniques se sont révélées fausses.

En effet les anglais ne croyaient pas à la réussite de la construction européenne. D'une part car l'idée fédérale était un mirage, d'autre part du fait du caractère trop protectionniste de l'Europe.

Ils ont proposé un autre système : la grande zone de libre échange. C'est un espace beaucoup plus ouvert et moins contraignant avec pour objectif d'abolir toutes les barrières douanières.

La construction européenne, bien que limitée à 6, a d'abord été une réussite politique surtout symbolisée par la réconciliation entre les 2 Etats qui se faisaient la guerre (France et Allemagne). Puis une réussite économique car jusqu'en 73 les 6 Em ont connu le taux de croissance le plus élevé de l'Europe (1960-73 : la période des 13 glorieuses).

La croissance était très élevée, le chômage n'existait quasiment pas.

Le 1<sup>er</sup> choc pétrolier est venu couper cette croissance. Depuis l'Europe de l'ouest n'a plus connu une période semblable.

Cette conjoncture favorable a été mise au crédit de la construction européenne. Cette réussite va expliquer que cette petite Europe va s'élargir pour devenir progressivement une grande Europe.

On passe d'un noyau de 6 à une sorte d'organisation à vocation continentale, c'est-à-dire une organisation qui a vocation à rassembler tous les Etats d'Europe (sauf Russie et quelques autres E voisins).

## 2. Les vagues d'élargissement

Jusqu'à présent il y a 5 élargissements qui se sont réalisés. Il y en a d'autres qui vont se réaliser.

### A- le 1<sup>er</sup> élargissement

Il est réalisé le 1<sup>er</sup> janvier 1973 et fait entrer dans les Communautés 3 Etats : le RU, l'Irlande et le Danemark.

Il aurait pu faire entrer un 4 : la Norvège. Elle avait été candidate mais l'accord d'adhésion n'est pas entrée en vigueur car la Norvège, par un référendum, a rejeté l'adhésion.

Le fait marquant : le changement total d'orientation du RU.

Pourquoi ce changement d'avis ?

Les anglais, étant pragmatique, se sont rendus compte que la construction européenne fonctionnait bien alors qu'elle ne connaissait pas la croissance.

Il y a d'autres raisons : la France, jusqu'au départ du Général de Gaulle, avait été opposé à l'entrée du RU. G. Pompidou y était favorable. D'autre part, au

moment où le RU est devenu membre, ce pays était dirigé par le parti conservateur avec à sa tête Heath qui était très favorable à la construction européenne. Il a fait personnellement des efforts pour que son pays intègre les Communautés.

Ce 1<sup>er</sup> élargissement a eu des conséquences politiques et économiques importantes. Economiques car l'apport du RU a été évident, sur le plan politique les conséquences ne sont pas totalement positives car les britanniques sont entrés dans les Communautés sans changer leur opinion sur l'orientation fédérale. Son intégration est donc motivé par des considérations économiques : le but étant la construction d'un grand marché ouvert.

Ainsi, à chaque qu'ils l'ont pu, ils ont favorisé ce qui allait dans le sens du grand marché (en particulier l'AUE de 1985 qui avait pour but d'approfondir ce marché intérieur). En revanche, ils se sont opposés à chaque fois qu'ils l'ont pu à tout ce qui donnait une orientation fédérale aux Communautés.

Pourquoi n'ont-ils pas accepté le système de la monnaie unique ?

D'un certain coté l'€ est le complément du grand marché, d'un autre coté le fait pour un Etat de ne plus avoir de monnaie nationale représente une perte de souveraineté. La monnaie unique a donc aussi une orientation fédérale ou pré fédérale.

## B- Le 2<sup>nd</sup> élargissement

1<sup>er</sup> janvier 1981 : la Grèce.

L'admission de la Grèce dans les Communautés était programmée depuis le début des années 60.

En 1961, la Grèce a signé un accord d'association avec les Communautés, considéré comme une préparation à l'admission.

En fait, il y eut une péripétie interne. La démocratie grecque a été remplacée temporairement par un régime militaire (dite dictature des colonels). Il a fallu attendre le retour de la démocratie pour que la Grèce dépose une demande d'admission en juin 1975.

A partir de là, il y eut une période de négociation aboutissant à l'admission au 1<sup>er</sup> janvier 1981.

Précisons qu'il s'écoule plusieurs années entre la négociation d'un accord d'adhésion et l'aboutissement de la procédure d'admission.

## C- Le 3<sup>ème</sup> élargissement

Le 1<sup>er</sup> Janvier 1986 : Espagne et Portugal.

Les communautés passent de 10 à 12 Em : cet élargissement était programmé, prévisible et normal (passage à un système démocratique) cependant l'admission n'a pas été facile.

Le traité d'adhésion a été négocié pendant 9 ans : les Em craignaient une certaine concurrence surtout par rapport à l'Espagne ; certaines productions agricoles, les viticulteurs français et italien avaient peur de la concurrence du vin espagnole et aussi pour la production des olives car les produits en question étaient produits à meilleurs marchés (salaire beaucoup plus bas). Revendication : l'Espagne pays sous développé au niveau industriel. Les espagnols ont demandés à être protégés par des clauses de sauvegarde qui permettrait de protéger sa production industrielle.

#### D- Le 4<sup>ème</sup> élargissement

Le 1<sup>er</sup> Janvier 1995, l'UE passe de 12 à 15 membres : Autriche, Finlande, Suède. La Suède aurait pu être candidate depuis longtemps mais ne le voulait pas en revanche pour les 2 autres le dépôt de candidature s'explique par la disparition de l'empire soviétique et donc de l'influence particulière qu'exerçait l'URSS sur l'Autriche et Finlande.

Cet élargissement n'a pas posé de problème du point de vue économique car ces 3 Etats avaient une économie développée, un niveau de vie élevé et ne serait pas une charge budgétaire au contraire.

Mais, un certain problème politique dans la mesure où ils étaient et le sont encore des Etats neutres c'est-à-dire qu'ils ne veulent participer à aucune coalition militaire et ne veulent participer à aucun conflits sauf s'ils sont attaqués directement. L'Irlande est aussi un Etat neutre.

Pourquoi a-t-on discuté davantage ? car entre temps intervient le traité de Maastricht qui a créé la PESC qui pourrait conduire à une politique de défense commune. Alors ici on a discuté de la compatibilité entre leurs statuts de neutre et la politique étrangère commune.

Les Etats en question n'ont pas lâché sur ce point, ils ont juste fait une déclaration disant que leur statut de neutre ne les empêcherait pas de participer à la politique étrangère commune. Cela ne pose pas de problème tant que la politique de défense européenne reste ce qu'elle est mais si cela change alors la situation des 4 états neutres pourra poser problème.

#### E- Le 5<sup>ème</sup> élargissement

Le 1<sup>er</sup> Mai 2004, entrée de 10 Etats après les accords d'Athènes.

Les 8 PECO (pays d'Europe centrale et orientale) : Pologne, Hongrie, République Tchèque, Slovaquie, Slovénie, Lituanie, Lettonie, Estonie et deux Etats méditerranéen : Malte et Chypre.

Malte et Chypre étaient candidats depuis longtemps et ils étaient associés avec les communautés.

Bouleversements considérables à partir de 1989 à ce moment là les Etats sous la tutelle de l'URSS et même pour les 3 Etats baltes qui avaient disparus (territoire et population incorporés à l'Union Soviétique).

Les Etats baltes renaissent et les pays d'Europe centrale retrouvent leur indépendance alors tous ces états ont manifesté leur désir de devenir membre du Pacte Atlantique, de l'OTAN et de l'UE (plus la Bulgarie et le Roumanie).

Les candidatures s'échelonnent de mars 1994 à juin 1996. L'UE a décidé de grouper la candidature des PECO et de Malte et Chypre et de grouper en un l'accord d'adhésion avec des annexes pour chacun des pays. Bulgarie et Roumanie ne sont pas entrées dans l'union car leur admission a été retardée (voir ci-dessous).

L'admission de ces 10 Etats :

#### Malte.

Ce fut le cas le plus simple car il n'y avait pas de problème du point de vue économique : petit état, économie agricole, taux de croissance élevé avec une stabilité politique d'où pas d'objection pour l'UE.

Le problème est venue des Maltais car il y avait une partie d'eurosceptiques (majoritaires à un certain moment).

#### Chypre.

La situation est beaucoup plus compliquée non au niveau économique mais au niveau politique. Juridiquement c'est un seul Etat avec un seul gouvernement et une seule capitale : Nicosie.

Mais Chypre est divisée en deux collectivités : population majoritaire d'origine grecque (sud de l'île) et la communauté turque qui a fait sécession en 1994 et qui n'est reconnue que par la Turquie (au nord).

L'UE indiquait que tant que la situation de Chypre ne serait pas normalisée elle refuserait l'admission. L'UE a tenté de faire de Chypre un Etat fédéral bi-communautaire mais dans un 2<sup>ème</sup> temps l'UE a complètement changé d'avis après tout il vaut mieux faire entrer Chypre le plus vite possible car son admission facilitera le règlement de ces problèmes internes (mais aujourd'hui rien de changé).

#### Les 8 PECO.

Ils ont posés des problèmes communs et c'est l'ampleur de ces problèmes qui expliquent que ce 5<sup>ème</sup> élargissement a été le plus long et le plus difficile à réaliser. Jamais jusque là une procédure d'admission n'avait été aussi lourde et complexe.

Lorsque les PECO ont manifesté l'intention d'être candidats cette intention n'était pas partagée par tous les Em : GB et Allemagne étaient favorable.

Pour le RU les raisons économiques prévalaient, il considérait que l'entrée de ces PECO allait donner une nouvelle dimension au grand marché.

Pour l'Allemagne c'est une question politique : le maintien de la stabilité politique et démocratique des PECO.

Mais il y a eu la position française qui a duré de 1989 à 1992 exprimée par Mitterrand : « nous ne sommes pas opposés à l'entrée des PECO dans l'union »

*mais au bout d'une préparation longue non déterminée il faut dans un premier temps établir avec ces Etats un très fort lien d'association ».*

La France a changé de position en 1993 et c'est pourquoi en octobre 1993 le Conseil européen de Copenhague a pris la décision de principe que tous les pays des PECO deviennent membres de l'UE s'ils respectent des conditions allant au delà de l'article 49.

Rajout de conditions : « *Les critères de Copenhague* », ce sont des critères politiques qui reprennent en les affinant les conditions de l'art 6§1 plus le respect des minorités. S'ajoutent des critères économiques : les Etats candidats doivent avoir une économie de marché comportant un droit de la concurrence effectif, ils doivent être capables de résister à la pression concurrentielle des autres pays de l'union, d'assumer toutes les obligations découlant des traités et d'avoir une législation et une administration qui permette d'appliquer et respecter efficacement le droit communautaire.

Il a quand même fallu 11 ans car le processus de préparation a été particulièrement long et complexe du fait du retard considérable des Etats dans 3 domaines :

- Sur le plan constitutionnel et institutionnel :

La démocratie marxiste n'était pas basée sur la séparation des pouvoirs, il fallait rétablir la séparation des pouvoirs en assurant en particulier l'indépendance du judiciaire par rapport aux autres pouvoirs.

- Retard économique

En moyenne le PNB par tête d'habitant représentait 1/3 du PNB par tête d'habitants de l'UE avec en plus des inégalités entre eux.

La Slovénie avait un taux de croissance très élevé et bon niveau de vie alors que d'autres Etats avaient des taux moins élevés comme la Pologne (trop grande importance du secteur agricole). Ces états allaient représenter des charges budgétaires pour l'UE.

- Retard législatif et administratif

Absence de législation sur la protection de l'environnement, absence de loi sur la concurrence. De même absence de structures pour les tarifs douaniers et de politiques de d'immigration.

L'UE voulait que le retard soit comblé en grande partie avant que les PECO ne soient membres. Cela explique aussi la longueur des délais.

Avec ces états l'UE a conclu des accords d'association qui ont été progressivement développés, ce statut d'associés leur a permis d'établir avec l'UE des liens étroits (organisation de réunions UE/candidats au niveau ministériel et de l'administration pour que les candidats se rendent compte de la participation à l'UE) et de bénéficier de l'aide financière et technique de l'UE :



Chacun des Etats a reçu une enveloppe UE : « Mini plan Marshall » et l'UE a envoyé régulièrement dans ces Etats des missions d'experts qui ont aidés l'administration de ces Etats à mettre au point par exemple la législation sur l'environnement, un droit de la concurrence.

Lorsque l'accord d'adhésion a été signé le 16 avril 2003 les 8 PECO étaient tout à fait différent de lorsqu'ils avaient le désir de se porter candidats : critères politiques remplies, la séparation des pouvoirs respectée, législations adaptées aux critères et progrès économiques

## F- Un 6<sup>ème</sup> élargissement

Un 6<sup>ème</sup> élargissement est prévu pour Janvier 2007 : Bulgarie et Roumanie.

Ils étaient candidats en même temps que les 8 autres et on pensait qu'ils seraient partis à l'accord d'Athènes mais la commission chargée de vérifier le respect des critères de Copenhague a émis des réserves car les Etats prenaient du retard.

Les critiques portaient sur le pouvoir judiciaire : la garantie de l'indépendance de la magistrature n'était pas suffisante. Le pouvoir exécutif était en mesure de faire pression sur les juges, de plus il y avait un grand niveau de corruption. Par ailleurs, la mise à jour de la législation était plus lente que dans les 8 autres PECO.

La Commission a alors recommandé de retarder l'admission de ces deux pays. Ils n'ont pas réagi négativement et ont même reconnu qu'il leur fallait plus de temps.

L'accord d'adhésion a été signé en 2005. Il est entendu que si sur les points sensibles qui ont été relevés par la Commission il n'y avait pas de progrès au 1<sup>er</sup> janvier 2007 l'admission serait retardée d'un an. La possibilité de retarder existe toujours mais il y a 80 % de chance pour que l'admission soit réalisée le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

### La Croatie.

C'est un Etat ancien membre de la fédération Yougoslave. Son histoire est très difficile (guerre intra européenne Croatie / Serbie).

Elle a réussi à se stabiliser sur le plan politique et réalise de très grand progrès sur le plan économique, c'est pourquoi la Croatie est candidate à l'admission et a de très grandes chances d'y parvenir. On a même pensé qu'elle pourrait entrer en même temps que la Roumanie et la Bulgarie si leur admission est retardée.

La négociation de l'accord d'adhésion n'a commencé qu'en 2005. Il y a eu une difficulté car l'UE a reproché à la Croatie de ne pas collaborer suffisamment avec le TPI pour la Yougoslavie (des criminels de guerre se cachaient en Croatie).

### Le point sur les conséquences de la disparition de l'URSS :

On peut relever un point qui ne relève pas de l'admission. Cela concerne l'Allemagne de l'Est.

La RDA et la RFA ont été réunifiées à compter du 3 octobre 1990. En fait réunification signifie que les Länder de l'Est ont été intégrés à l'Allemagne de l'Ouest.

A partir de ce moment là, les Länder orientaux ont été automatiquement intégrés dans les Communautés puisque devenus partie intégrante de l'Allemagne de l'Ouest, membre des Communautés.

Ce n'est pas une admission au sens juridique, mais c'est tout de même un élargissement. Il a fallu prendre des mesures transitoires pour tenir compte des retards sur de nombreux points des Länder orientaux.

On a accordé aux Länder de l'Est des clauses dérogatoires et temporaires sur certains points tel que la concurrence, le droit de la protection de l'environnement, de la sécurité sociale.

### G- Le cadre général pour les prochains élargissements

Il y avait en Europe une situation, peut être pas forcément bonne mais au moins stable, qui résultait du partage en 2 de l'Europe.

Lorsque l'URSS a disparu, il y a eu un vide. L'UE a offert ainsi aux Etats un cadre d'accueil pour contribuer à leur stabilisation et leur développement économique.

Le même phénomène se produit pour ce qui est de l'ex-Yougoslavie. Les pays des Balkans, zone qui a été au cours de l'histoire une source d'instabilité, ont été stabilisés grâce à un Etat fédéral de type dictatorial sous le Maréchal Tito.

Il décède en 1982. Pendant un certain temps, on pensait que la fédération yougoslave allait se maintenir quelque temps. C'était certes un dictateur, mais il avait fait en sorte que la fédération soit largement décentralisée.

Le problème de cette région : la multiplicité des communautés, des religions, des langues et des souvenirs historiques qui conduisent beaucoup plus à l'affrontement qu'à l'entente. Malgré cela, le parti unique réussissait à maintenir un cadre.

Ex : le Kosovo ;

C'est pour le moment une partie de la Serbie Monténégro (majorité d'albanais), elle disposait d'un statut spécial avec une grande autonomie ce qui lui permettait de se gouverner elle-même sur de nombreux points. Il y avait donc un équilibre mais délicat.

Après la mort de Tito, la situation est restée à peu près stable. Elle est devenue dramatique qu'à partir du début des années 90 (91-95). La fédération

yougoslave éclate, la Slovénie puis la Croatie, la Macédoine et la Bosnie Herzégovine proclament leur indépendance.

La Serbie, sous la direction d'un autre dictateur (Milosevic), a essayé de maintenir par la force la fédération. Cela a entraîné plusieurs guerres très meurtrières.

Finalement, à la fois la pression des peuples et de la Communauté internationale ont fait que la Serbie a du renoncer à son rêve de maintien d'un nouveau type de fédération yougoslave.

On retrouve alors une poussière d'Etats très déstabilisés qui ont besoin de trouver des cadres d'accueil.

Quels sont les Etats concernés : la Slovénie, la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie Monténégro, le Kosovo (cas particulier), la Macédoine

Dans le cadre balkanique, il faut ajouter un Etat qui ne faisait pas partie de la fédération de Yougoslavie, l'Albanie (dictateur Enver Hodja).

En ce qui concerne l'Albanie, la situation de vide fait suite à la mort de son dictateur et à la disparition de la tutelle communiste.

### Conclusion sur les élargissements

L'élargissement du 1<sup>er</sup> mai 2004 avec la Bulgarie et la Roumanie représente 100 millions d'habitants. C'est aussi un déplacement de la frontière européenne vers l'Est.

Le prochain élargissement programmé est celui en direction des Balkans occidentaux. Cet élargissement n'a pas la même ampleur en terme d'habitants et de territoire. Cet élargissement est à problème dans la mesure où il est multiethnique. Ce sont des communautés qui ont du mal à coexister. L'exemple type est la Bosnie-Herzégovine qui ne survit qu'en raison de la tutelle internationale.

Ces Etats sont-ils capables d'intégrer l'UE ? Pour le moment non. Leur situation doit d'abord être stabilisée.

La Turquie elle reste un grand point d'interrogation en raison de l'ampleur de l'élargissement qu'il représente. Pour le moment on ne sait pas si et quand la Turquie intégrera l'UE.

Au-delà, y a-t-il d'autres élargissements potentiels ?

On peut distinguer 2 catégories :

- 3 Etats qui appartiennent à l'Europe occidentale :

Ces Etats, s'ils se décident à entrer pourraient le faire sans problème :

.la Norvège,

.la Suisse : elle est dans une situation paradoxale car juridiquement elle est candidate. Elle a déposé une demande d'admission, mais elle a par la suite demandé que sa candidature ne soit pas examinée car des référendums ont montré que l'opinion suisse n'était pas prête à accepter son entrée dans l'UE.

.l'Islande : jusqu'à présent elle n'a pas manifesté d'intérêt pour son entrée dans l'Union. On peut penser que si elle était candidate, son admission ne devrait pas poser de problème.

- Certains Etats d'Europe orientale

La Commission, il y a quelques années, avait pris l'initiative de publier une communication (acte n'engageant pas l'Union) sur les relations de voisinage de l'Union.

Cette communication était principalement consacrée à la question des frontières orientales de l'Union. Il apparaissait que les Etats des Balkans occidentaux avaient vocation à devenir membre et que l'élargissement vers l'Est devrait s'arrêter là.

Pour les Etats plus à l'Est, l'union se contenterait d'établir des relations de bon voisinage qui pourraient être approfondies.

Cependant, certains de ces Etats considèrent qu'ils ne renoncent pas à la perspective d'entrer un jour dans l'UE. Dans ces Etats on trouve :

-la Moldavie (3,6 millions d'habitants, Capital Chisinau). Ce petit Etat, à l'histoire particulièrement compliquée, aimerait devenir membre de l'Union. Elle n'est pas candidate pour le moment.

Il est possible que sa petite taille faciliterait son admission.

-l'Ukraine (50 millions d'habitants) : 2 courants politiques dont l'un est pro-occidental (majoritaire) et l'autre minoritaire qui est pro-russe.

L'UE est réticente en raison de la masse que représente l'Ukraine. Sa probabilité d'intégrer l'Union est faible.

-la République de Biélorussie (le Belarusse) : l'opinion y est majoritairement en faveur du maintien de relations privilégiées avec la Russie.

Pour certains Etats caucasien (Arménie, Georgie), dont l'opinion est favorable à l'UE, l'obstacle géographique se pose.

Et la Russie ?

C'est un Etat européen. Mais elle ne manifeste aucun désir d'entrer dans l'Union. Elle considère au contraire que sa vocation est plutôt d'être le centre d'un regroupement qui reconstituerait d'une façon l'ancienne l'Union soviétique. C'est d'ailleurs la politique actuelle de V. Poutine.

C'est en fait une trop grande puissance pour envisager son entrée dans l'UE.

## **Conclusion chapitre**

Pour tirer deux types de leçons de toutes ces procédures d'élargissement et notamment de la dernière.

- **Des leçons non principalement juridiques**

On se rend compte, à la lumière du dernier élargissement et de celui qui se profile pour les Balkans occidentaux, que l'UE a une sorte de vocation d'être le stabilisateur de l'Europe. C'est un facteur de stabilisation politique par l'établissement ou la consolidation de la démocratie, de l'Etat de droit et des LP.

C'est bien sur un élément très positif. En partie grâce à l'Union, un certain modèle de démocratie s'étend vers l'Est.

C'est un facteur de stabilisation économique car l'entrée dans l'Union suppose la pratique de l'économie de marché. Cette économie est tout à fait compatible avec des systèmes de protections sociales avancés. Certains Etats représentent très bien cette coexistence entre économie de marché et protection sociale (Suède, Danemark et les Pays-Bas).

D'autres Etats ont un niveau de protection élevé mais situation économique moins forte : la France, l'Allemagne.

A l'inverse l'Italie et la GB présentent des performances économiques au détriment de la protection sociale.

Lien entre l'élargissement et la sensibilité des opinions publiques des Em à l'égard de l'élargissement.

Il y a des Etats pour lesquels l'admission ne pose pas de problème car leur entrée dans l'Union ne fait pas peur aux citoyens des Em. Pour la Turquie ce n'est pas le cas.

Les institutions de l'Union font tout pour banaliser le problème de la Turquie : « *il faut juger la Turquie avec les mêmes critères que pour les PECO* ». Il n'empêche l'entrée de la Turquie fait peur.

En cas de référendum sur son admission, plusieurs seraient négatifs.

- **Des leçons juridiques**

L'art. 49 du traité UE concernant la procédure d'admission ne rend pas compte de la complexité actuelle d'une procédure d'élargissement. 3 enseignements :

- ✓ une procédure à étape

La procédure d'admission est devenue une procédure à étapes. Avant de devenir membre de l'Union il y a plusieurs stades. A chacun de ces stades correspond un approfondissement des relations entre l'Union et l'Etat en question.

Approfondissement = approfondissement du dialogue et approfondissement de l'aide technique et financière que l'Union attribue à l'Etat pour lui faciliter son admission.

Les stades :

.stratégie de pré adhésion

.octroi du statut de candidat

.ouverture des négociations en vue de l'adhésion : commence une phase plus ou moins longue qui doit aboutir à la signature et la ratification de l'accord d'adhésion.

✓ l'importance du rôle du Conseil européen

Bien que l'article 49 ne les mentionnent jamais, on constate que toutes les décisions fondamentales en matière d'admission sont prises par les Chefs d'Etats ou de Gouvernement des Em réunis en Conseil européen. Il ne s'agit que de décisions de principes, politiques.

Ce sont des décisions fondamentales : arrêt ou poursuite. Ainsi, ce sont les Chefs d'Etat ou de Gouvernement qui, en 1993, ont décidé du principe de l'ouverture à l'Est et en même temps posé les critères de Copenhague. Ils ont aussi décidé d'accorder le statut de candidat à la Turquie.

Le Président de la Commission donne son avis sur ces décisions.

Ces décisions supposent un consensus puisque chaque Chef d'Etat ou de Gouvernement dispose d'un droit de veto (cf. chantage de l'Autriche).

Dans ces réunions du Conseil européen les facteurs politiques sont très importants. Le fait qu'un Etat candidat bénéficie de l'appui de certains Em est un facteur favorisant important.

Il faut surtout qu'un Etat candidat ne se heurte pas à l'opposition d'un seul Em. Ainsi pendant longtemps on a pensé que la question de la Turquie n'avait même pas lieu d'être envisagée en raison de la position de la Grèce.

L'Etat qui pourrait mettre son veto actuellement c'est Chypre.

✓ Le rôle capital de la Commission dans la procédure d'élargissement

Dans les textes, la Commission ne se borne à donner un avis qu'au moment de la phase finale.

Cela est loin de la réalité. On constate sur la base de la pratique (notamment pour le dernier élargissement) que la Commission joue un rôle fondamental pour recommander ou non l'ouverture de négociations d'admission.

En pratique, les Em ont fait de la Commission le juge du respect des critères de Copenhague. C'est la Commission qui inspecte les Etats candidats, elle examine les évolutions politiques et économiques.

A partir de là, elle fait un rapport Etat par Etat pour dire que les critères sont pleinement respectés ou non. Elle conclut sous la forme d'une recommandation.

Jusqu'à présent les Chefs d'Etat ou de Gouvernement ont toujours suivi la recommandation de la Commission.

La raison : la Commission est investie d'une image d'impartialité.

La Commission joue un rôle capital dans le cadre des négociations d'adhésion. En fait dans le cadre d'un mandat donné par le Conseil, c'est elle qui négocie avec les candidats et en particulier c'est elle qui a pris en charge l'examen ou « *streening* » qui consiste à vérifier que l'Etat candidat a fait suffisamment de réformes législatives et réglementaires pour être capable d'assimiler l'acquis communautaire, c'est-à-dire les obligations qui découlent de la législation communautaire.

Il est normal que la Commission joue aussi un rôle fondamental pour recommander la clôture de ces négociations et pour recommander la signature de l'accord d'adhésion.

En revanche, elle ne peut pas avoir d'influence au stade de la ratification de l'accord d'adhésion et qui est entièrement entre les mains des Em.

## **Chapitre 4 : Les compétences des communautés et de l'Union européenne**

Se poser la question des compétences des Communautés et de l'UE, c'est se poser la question de savoir à quoi elles servent ?

Leur action est-elle de nature à influencer la vie de tous les jours ?

### Section 1 – La théorie générale des compétences

Y a-t-il des principes juridiques gouvernant la question des compétences ?

#### **1. Le principe de spécialité**

Les Communautés et l'UE sont régies par le principe de spécialité ou principe d'attribution des compétences.

On fait souvent sur ce point une opposition entre les Communautés et l'UE d'une part et l'Etat d'autre part.

On (les internationalistes) dit souvent en effet que l'Etat dispose de compétences naturelles parce qu'il est un Etat. C'est seulement l'exercice des compétences de l'Etat qui est limitée par des règles de droit international.

Naturellement, tout Etat a un territoire et une population, de ce fait il a vocation à exercer ses compétences sur ce territoire et cette population et personne n'a de compétence pour lui attribuer des compétences.

Le droit international intervient pour limiter l'exercice des compétences. Par exemple, l'Etat ne peut exercer sa souveraineté que sur son territoire.

A partir de là, on peut dire qu'il y a une opposition entre l'Etat et les Communautés et l'UE puisque ces derniers n'ont pas de compétences naturelles. Elles n'ont que les compétences attribuées par les traités. Donc, ce sont les Etats qui, par ces traités, ont attribué des compétences aux Communautés et à l'UE.

Là où l'opposition Etat Communauté est moins convaincante c'est dans la comparaison Etat fédéral et Communautés.

Ex : EU,

La Fédération US dispose de compétences. Elles ont été attribuées au moment de la constitution de la Fédération par les Etats créant la Fédération. La Constitution US attribue des compétences à l'Etat fédéral.

Le fondement des compétences de cet Etat, c'est une Constitution et non pas un Traité international.

Il n'empêche que le mécanisme de l'attribution des compétences est quelque chose de parfaitement connu des Etats fédéraux, il n'est pas propre aux Communautés.

Cependant, les Constitutions fédérales peuvent être modifiées à la majorité qualifiée. On peut donc modifier les compétences de la Fédération sans passer par le principe d'unanimité.

Cela n'est pas possible pour les Communautés et l'UE. Une modification des compétences suppose une révision des traités ce qui nécessite l'unanimité.

Le principe de spécialité entraîne nécessairement celui de la surveillance du respect des compétences. En effet, cela ne servirait à rien d'attribuer des compétences si ces attributions ne sont pas contrôlées. Il faut donc un contrôle. C'est là encore un point commun entre Etat fédéral et Communautés. Dans l'UE, il existe un système de régulation des compétences : ce rôle est dévolu à la CJCE.

## 2. La compétence territoriale et personnelle des Communautés et de l'UE

On constate que les Communautés et l'UE ont eu naturellement tendance à s'inspirer de la théorie des compétences étatiques et à utiliser pour elle-même les grandes notions utilisées par l'Etat.

Ainsi, l'Etat a 2 grands types de compétences selon le droit international : une compétence territoriale et une compétence personnelle. On peut transposer ces 2 notions à l'UE.

### A- La compétence sur le territoire



Les Communautés et l'UE ont bien un territoire. Ce territoire est l'addition des territoires des Em.

Quand la consistance du territoire d'un Em change, la consistance du territoire de l'Union change (ex : réunification allemande).

Il faut aussi compter les dépendances territoriales des Em : mer territoriale des Em plus la Zone économique exclusive.

On peut aussi parler de territoire aérien.

L'UE ne peut exercer dans ces dépendances là que les compétences qui lui sont attribuées.

Exemple de la protection du territoire :

Il est entendu par le droit international qu'un Etat a le droit de protéger son territoire (maritime et aérien).

Or, l'UE ne s'est pas vu attribuer de compétence de protection de son territoire. D'ailleurs elle n'en pas les moyens. Cette protection reste donc de la compétence des Em. Par contre, l'UE est compétente pour régir la libre circulation des avions civils.

Autre exemple :

A qui appartient la compétence de la protection des espèces maritimes ? Cela appartient à l'UE (intégré à la politique agricole et de la pêche).

## B- La compétence sur les personnes

C'est celle fondée sur l'existence d'un lien de rattachement entre l'Etat et les personnes.

Le fondement le plus important de ce lien de rattachement est la nationalité. La nationalité s'applique aux personnes physiques et morales.

Y a t'il quelque chose d'équivalent dans l'UE ?

Il n'y a pas de nationalité européenne. La question de la nationalité est donc pour le moment seulement une compétence étatique.

Mais, depuis le Traité de Maastricht, l'UE a généré une notion qui est imitée du droit étatique, c'est celle de citoyenneté. Il existe donc une citoyenneté de l'UE.

Il s'agit de qualifier par là l'attribution aux personnes physiques de certains droits limitativement énumérés. Ces droits ont plutôt un caractère politique.

Cela est limité aux personnes physiques car si une société commerciale a une nationalité, elle n'est pas de citoyenneté.

Il s'agit d'une citoyenneté de superposition car elle ajoute à celle de l'Etat et dépend de la citoyenneté de l'Etat.

En cas de privation de droits de citoyenneté au niveau national, on les perd également au niveau de l'UE.

- **La citoyenneté européenne**

Le contenu de la citoyenneté européenne est un symbole assez fort :

L'objectif du traité de Maastricht était de montrer que la construction européenne est tout autant une construction politique qu'économique.

*.le plus important :*

La 1<sup>ère</sup> et principale conséquence concerne la participation aux élections. Tout citoyen de l'Union peut participer et se présenter aux élections dans l'Etat de résidence. Mais, cela ne concerne que 2 catégories d'élection :

-le renouvellement du PE

-les municipales

Les Etats ont, dans la limite de ce que leurs permettent les textes européens, réglementé cette possibilité en imposant une condition de stabilité à la résidence.

- **Le droit de circuler et de séjourner**

On se rend compte que ces droits préexistaient ou qu'ils sont de toute façon rendus possible par d'autres dispositions.

-le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Em : c'est un droit important qu'il faut nuancer.

Ce droit découlait déjà très largement avant Maastricht des dispositions du traité de Rome sur la libre circulation des personnes.

De plus, ce droit de circuler et de séjourner ne s'exerce que dans le cadre de la réglementation applicable. Or, il existe des règles communautaires sur la libre circulation. En particulier des règles permettent aux Em de maintenir un certain contrôle sur la circulation des personnes.

Néanmoins, globalement depuis le traité CE, le droit de libre circulation et de séjour est l'un de ceux qui a connu un développement les plus importants.

Cela s'est traduit par la création de l'espace Schengen (les accords de Schengen sont incorporés dans le droit l'Union). Il a abouti à la suppression des contrôles systématiques aux passages des frontières, des aéroports et des ports.

L'espace Schengen s'applique à tous les Em de l'Union y compris à ceux qui font parti du dernier élargissement, mais il ne s'applique pas à 3 Etats de l'Union (qui ont obtenu une dérogation) : RU, Irlande et Danemark.

Pour ces 3 Etats, la notion de libre circulation des personnes n'est pas aussi complète que pour les autres.

On peut considérer cette situation anormale car s'agissant de la libre circulation il est bizarre que 3 Etats ne soient pas dans la même situation que les autres.

Lors de la négociation d'Amsterdam, il a été décidé d'incorporer le système Schengen au droit communautaire. A ce moment là ces 3 pays n'en n'ont pas voulu.

Or, le traité d'Amsterdam nécessitant l'unanimité, un fut trouvé sous la forme de cette dérogation a été accordée à ces Etats.

Cela ne signifie pas que ces pays n'appliquent pas la libre circulation. Ainsi, exercer un emploi au RU est régi par les mêmes règles.

Les derniers entrés sont dans une période transitoire pour ce qui concerne le droit de libre circulation et de séjour. Autrement dit, leurs nationaux continuent d'être limité par des clauses restrictives au regard de la liberté de circulation et de séjour.

- **Autres droits des citoyens européens**

Ils peuvent se fonder sur des dispositions particulières. Ainsi, le Traité de Maastricht a fait figurer comme droit des citoyens, le droit d'adresser une pétition au PE, de s'adresser au médiateur européen et le droit d'accès aux documents de l'UE dans sa propre langue.

Mais en fait, on se rend compte que ces droits découlent déjà des dispositions propres au PE et qui sont propres aux autres institutions.

- **Droit à la protection diplomatique**

Il découle du Traité de Maastricht. Un citoyen de l'UE peut, lorsqu'il se trouve à l'extérieur de l'Union, demander l'aide et l'assistance des services consulaires et diplomatiques de n'importe quel Em de l'Union.

Ceci est a priori une dérogation au droit international : la protection diplomatique ne peut être exercée qu'au bénéfice de ses nationaux.

Cependant, on constate à la lecture de la réglementation européenne que cette possibilité n'existe que si la personne concernée ne peut pas s'adresser au service diplomatique de son Etat.

La dérogation est donc bien moindre.

Le droit international dispose que : *« lorsqu'il y a rupture de relations diplomatiques entre 2 Etats, l'Etat qui a rompu la relation prévoit toujours qu'un Etat ami pourra assurer la protection des ressortissants pour son compte ».*

### 3. L'intensité des compétences

Cet élément est très caractéristique du système communautaire. Cela concerne le caractère extrêmement variable de l'intensité des compétences européennes et le lien qui existe entre les compétences attribuées et les pouvoirs attribués pour exercer ces compétences.

Ici, la situation est différente et plus compliquée de celle d'un Etat fédéral

### **Dans un Etat fédéral**

Ex : l'Allemagne

Répartition des compétences entre la Fédération et les Länder : la Constitution allemande définit un certain nombre de matières comme étant des matières de compétence fédérale exclusive (ex : la défense).

La Constitution détermine une 2<sup>nd</sup>e liste de matières où la compétence est partagée. Il faut ici rappeler que prime le droit fédéral.

Conséquence : plus la fédération intervient dans ces matières partagées, plus le domaine de compétence des Länder se restreint.

On appelle souvent cela la « *théorie de la préemption* ».

Enfin, il reste tout ce qui ne figure pas dans les 2 listes :

Dans ce cas, la Constitution dispose que tout ce qui n'a pas été attribué à la Fédération est de la compétence exclusive des Länder.

Ex : l'éducation et la culture.

Le schéma de cette répartition des compétences dans un Etat fédéral est donc assez simple.

### **Dans l'UE**

Les traités n'ont pas défini à priori de listes de compétences exclusives et partagées. Ils n'ont pas non plus défini de liste de compétence exclusive des Em.

Dès lors, pour déterminer l'étendue des compétences de l'UE on est toujours obligé de se reporter aux dispositions des traités qui indiquent que dans telle ou telle matière la Communauté ou l'Union dispose de tel ou tel type de pouvoir.

Autrement dit, il y a une grande variabilité des compétences en fonction des pouvoirs que les traités attribuent aux Communautés et à l'Union.

Cette situation est compliquée par la jurisprudence de la CJCE qui, sans avoir de base directe dans le traité, a qualifié certaines compétences comme étant des compétences exclusives de la Communauté.

#### **• Les compétences exclusives**

Il y a un petit nombre de compétences exclusives de la Communauté sur la base de la jurisprudence :

- ✓ gestion de la politique commerciale commune
- ✓ gérer la protection des ressources biologiques de la mer

La doctrine ajoute que l'on peut considérer comme compétence exclusive la compétence pour réaliser le marché intérieur européen (c'est-à-dire adopter les règles nécessaires à la mise en place de libre marché).

Ex : directive Bolkenstein : parfaire le marché intérieur dans le domaine de la prestation de service.

## • Les compétences partagées

Il y a des domaines où la Communauté a de grands pouvoirs et d'autres où elle en a peu.

Ainsi, au sommet :

- ✓ le domaine des politiques communes

C'est-à-dire la PAC, la politique de la pêche et des transports. Concrètement, la Communauté dispose de pouvoirs très étendus pour réglementer ces domaines. Les Em voient leurs pouvoirs limités.

- ✓ la politique sociale

D'après le traité CE la Communauté dispose de pouvoirs importants en matière sociale (travail). Mais, de nombreux domaines lui sont fermés en particulier ceux de la protection sociale (sauf pour les travailleurs migrants).

Peut on dire que la politique sociale est un domaine de compétence partagée ? Oui c'est vraiment un domaine de compétence mixte.

- ✓ la politique de protection de l'environnement

En bas de l'échelle :

- ✓ la santé, l'éducation et la culture

Depuis le Traité de Maastricht la Communauté s'est vu attribuer des compétences en matière de protection de la santé, d'éducation et de culture. Mais, ne sont accordés à la Communauté que des pouvoirs très ponctuels.

Ex : en matière de santé : lutter contre les grands fléaux

Dans ces domaines, le Traité impose à la Communauté de ne pas obliger les Em à harmoniser leur législation. Or c'est là le pouvoir le plus important de la Communauté.

Ex : la Communauté a le pouvoir d'imposer aux Em d'harmoniser les régimes fiscaux.

Cela a des conséquences pratiques importantes :

Ex : pour l'éducation et la réforme LMD

Elle a été faite pour harmoniser les régimes de l'enseignement supérieur entre les Em. Cette réforme ne s'est pas faite dans le cadre de l'UE, elle résulte d'une initiative de ministres de l'éducation (Allègre en France).

Cela s'est fait en dehors de l'Union puisqu'elle n'a pas compétence pour imposer aux Em l'harmonisation des régimes de l'enseignement supérieur. Cela est dommage car s'il y avait eu des directives européennes, l'harmonisation se serait faite de manière plus globale.

Ce qui peut frapper c'est que les grandes compétences fédérales ne font pas du tout partis des compétences dans lesquelles l'Union dispose de pouvoir important. L'Union y joue un rôle subsidiaire : exemple de la PESC. Dans l'Union il existe, paraît-il, une PESC. C'est une fausse politique commune. L'Union ne dispose dans ce domaine que de pouvoirs limités. En effet, l'adoption d'une position commune ou d'une action commune par l'Union est subordonnée à l'accord unanime des Em. La défense : il n'y a pas de politique commune. Il y a simplement certaines actions communes elles aussi subordonnées à l'accord unanime des Em. Une politique de défense commune suppose des objectifs communs et la mise en commun de moyens.

- **les compétences dominantes de l'Union**

Elles ont un caractère économique.

Aujourd'hui le centre de gravité de l'Union est économique. L'élément dominant de ce centre de gravité est la réalisation du marché intérieur, c'est-à-dire d'un espace ouvert dans lequel est assuré la liberté de circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services.

Ce marché intérieur est déjà très largement réalisé mais l'affaire de la directive Bolkenstein montre que dans certains domaines du marché intérieur il y a encore de la place pour la réglementation européenne.

La gestion du marché intérieur implique aussi la gestion des tarifs douaniers : la Communauté négocie à l'OMC tout ce qui concerne la circulation et la concurrence.

Il faut ajouter encore des domaines.

Dans ces domaines, pour des raisons historiques, la communauté s'est vue attribuer des compétences étendues.

C'est le cas de l'agriculture et de la pêche. C'est le domaine où la législation communautaire est la plus importante. Ce n'est pas une politique libérale mais interventionniste.

L'importance des compétences communautaires s'explique par le fait que lors de la négociation du traité de Rome en 1957, la France, 1<sup>ère</sup> puissance agricole européenne, a obtenu qu'une grande partie de Sa politique agricole soit transmise à la Communauté. Cela est vu comme une contrepartie de l'ouverture des frontières françaises aux produits industriels puisque la France s'estimait particulièrement vulnérable sur ces produits.

## Section 2 – Les domaines d'intervention des Communautés et de l'UE

### Chapitre 5. Les différenciations entre les Etats-membres

On ne peut pas avoir une vue exacte de l'UE si on ne tient pas compte de cet élément qui est relativement nouveau.  
Cet élément de différenciation a commencé avec le Traité de Maastricht.

#### **Introduction**

On veut quelques fois donner de l'UE l'image d'une structure qui voudrait faire disparaître les différences qui existent entre ses composantes.  
C'est absolument inexact.

A l'art. 6 § 3 une disposition prévoit que : « l'Union respecte l'identité nationale de ses Em ».

La protection de la diversité résulte d'abord du système des compétences qui est fondé sur les traités.

En effet, il y a des compétences attribuées à l'Union. Les compétences qui ne le sont pas continuent à appartenir aux Em. Et puis, même lorsqu'il y a des compétences attribuées, et sauf dans les rares cas où il y a compétence exclusive conférée à l'Union, les Em continuent d'exercer des compétences.

Les compétences que les Etats continuent de détenir concernent même le fait de pouvoir établir des relations particulières avec d'autres Em.

Ce n'est pas parce que l'Union dispose de compétences importantes en matière de relations internationales que les Em ne peuvent pas eux-mêmes continuer à exercer des compétences dans ce domaine. Seulement, existe le droit de primauté pour l'Union, les Em ne peuvent donc aller contre l'Union ni même la gêner dans l'accomplissement de ses fonctions.

Sous réserve de ces 2 limites, les Em conservent une grande liberté. Cela leur permet d'établir s'ils le souhaitent, des relations particulières.

Exemple d'actualité : à Berlin, réunion du Conseil commun des ministres franco-allemand. Il se réunit en principe une fois par semestre.

C'est un accord de coopération entre la France et l'Allemagne. C'est le complément d'un traité conclu en 1963, le Traité de l'Elysée établissant une

coopération particulière entre la France et l'Allemagne notamment dans l'éducation.

Cette coopération est tout à fait compatible avec le Traité de Rome et de Maastricht.

Autres exemples :

- ✓ Le cas du Benelux
- ✓ Dans le domaine de la défense, il existe différentes structures de coopération :

.L'Eurocorps : à l'origine uniquement composé de militaires français et allemands, puis rejoint par l'Espagne, l'Italie.

La base juridique ne se trouve pas dans le Traité mais dans un accord entre pays.

.L'Euromarforce : force maritime européenne.

De telles actions ne sont ni contraire au principe de primauté du droit communautaire ni au principe de coopération des Etats avec l'Union.

S'il y avait un soupçon de contrariété, la Commission serait là, en tant que gardienne de la Communauté, pour rappeler les Etats à l'ordre.

Depuis le Traité de Maastricht, l'idée du respect de la diversité des Em a été renforcée par l'introduction d'un principe général : le principe de subsidiarité.

L'objectif de la subsidiarité est d'aller à l'encontre de la centralisation, c'est-à-dire de faire en sorte que les compétences soient exercées le plus près possible des citoyens et à l'échelon qui paraît le plus adapté.

C'est un beau principe mais difficile à appliquer car il faut savoir quel est cet échelon le plus adapté.

Ce principe de subsidiarité vient renforcer dans l'UE le principe de diversité. La protection de la diversité vient aussi dans l'Union du régime juridique spécifique de certains actes.

Il y a, dans le système juridique communautaire, une catégorie d'acte très importante, ce sont les directives.

Les directives ont pour objectif de permettre aux Em de maintenir une certaine différenciation dans leur régime juridique. En cela, les directives s'opposent aux règlements qui sont basés sur l'idée d'uniformisation.

Cette diversité de l'UE, ce n'est pas vraiment quelque chose de spécifique. Elle existe aussi dans les Etats fédéraux.

Un Etat fédéral est un système conçu pour assurer et protéger la diversité des composants. Le principe de subsidiarité s'applique ici aussi.

Cependant, le contenu de cette diversité dépend du système des compétences.



Comparaison avec les EU :

- ✓ exemple de la politique de défense :

Aux EU, il n'y a pas de diversité.

Dans l'UE, il y a 25 politiques de défense avec simplement une obligation de concertation.

- ✓ le droit pénal

Aux EU, pour une grande partie c'est une compétence des Em. Cela explique notamment que la peine de mort existe dans certains Etats et qu'elle est interdite dans d'autres.

Dans UE, cette diversité n'existe pas. Tous les Em sont liés par la CESDH qui consacre le droit à la vie. Cela est interprété comme interdisant la peine de mort.

La diversité n'est pas quelque chose de vraiment spécifique à l'Union.

Il y a des possibilités de différenciations qui sont permises mais seulement à titre temporaire par le système des périodes transitoires dont bénéficient les nouveaux Em.

Que reste-t-il ?

Il nous reste quelque chose qui existe : le système des dérogations (section 1)

Une potentialité existant dans les traités : le mécanisme des coopérations renforcées (section 2).

## Section 1 – Les dérogations

Il y a 2 types de dérogations :

- ✓ les dérogations découlant du système de l'Union monétaire (Um)
- ✓ les dérogations particulières dont bénéficie un certain nombre d'Em

### 1. Les dérogations qui découlent du Système de l'Union monétaire

La situation actuelle : il y a 25 Em. Par rapport à l'Union monétaire, ces 25 se divisent en 2 groupes distincts :

- ✓ le groupe €
- ✓ le groupe non €

Le groupe € : il est composé de 12 Em. Ce sont tous des Em anciens.

Le groupe des non € : sur les 15 anciens, il y en a 3 qui ne sont pas dans le groupe € : le RU, le Danemark et la Suède.

Tous les nouveaux, pour l'instant, ne sont pas dans le groupe €.

## A- La différence entre les 2 groupes est considérable

- **Dans le groupe €**

Il y a une monnaie unique et une gestion centralisée de la politique monétaire entre les mains de la BCE.

Ces Em ayant l'€ comme monnaie commune ont formé l'Eurogroupe, c'est-à-dire un groupe qui a pour but d'établir une coopération plus forte en matière de gestion de la politique économique.

L'Eurogroupe est basé sur des réunions périodiques des ministres des Finances. Il a sa propre présidence distincte de celle de l'UE.

Ceci étant, il y a un gros décalage entre l'Union monétaire et la politique économique. Les Em du groupe euro ont transféré leurs compétences en matière monétaire. Ces Etats ont conservé leur banque centrale mais ces banques ont alors essentiellement un rôle d'exécution de la politique décidée par la BCE.

En revanche, en matière de politique économique, l'Eurogroupe essaie seulement de pousser les Em de la zone € à harmoniser leur politique économique. C'est là une coopération volontaire.

Des économistes adressent des critiques : il n'est pas logique que d'un côté il y ait une politique monétaire totalement centralisée alors que d'autre part, la politique économique reste de la compétence des Em.

Au moment du référendum sur la Constitution, plusieurs personnes ont critiqué ce système.

- **Le groupe non €**

Chaque Etat a conservé sa monnaie et gère de manière autonome sa politique monétaire. La Banque centrale dispose de la plénitude de ses compétences.

Il n'y a pas meilleur exemple de différenciation.

## B- La base juridique de cette différenciation

On peut mettre de côté le RU et le Danemark parce que ceux là bénéficient d'une dérogation personnalisée.

Les autres : la Suède et les 10 nouveaux.

Cette différenciation découle de la base même du système monétaire, de l'Union monétaire.

C'est le Traité de Maastricht qui a créé l'Union monétaire. Cette union a été voulue principalement par la France et soutenue par l'Allemagne.

A partir du moment où l'Allemagne a soutenu le projet monétaire, c'est elle qui a influencé le plus sur les caractéristiques de l'Union monétaire.

A la fin des années 80, l'économie allemande était la plus performante. On parlait en matière économique du modèle allemand.

Ce modèle se caractérisait par :

- ✓ une croissance régulière depuis 1949,
- ✓ une élévation remarquable du niveau de vie,
- ✓ faible chômage,
- ✓ protection sociale très développée
- ✓ force de la monnaie : le Deutsch mark étant considéré à l'époque comme la monnaie la plus forte du Monde

Les Allemands ont donc eu l'impression de faire un grand sacrifice. La valeur du DM était le symbole de la réussite allemande. Ils ont alors demandé que l'Union monétaire se fasse sur des bases économiques que les allemands qualifiaient de saines.

Ils voulaient faire en sorte que les Em qui auront l'€ aient la même rigueur en matière monétaire que l'Allemagne.

C'est pourquoi le principe suivant a été posé : l'Union monétaire n'est pas d'application automatique à tous les Em. Elle ne peut concerner que les Etats répondant à certains critères.

L'€ est une sorte de Club : il faut répondre à certaines conditions.

### C- Les conditions relatives à l'Union monétaire (3)

.La banque centrale de l'Etat doit être juridiquement indépendante de tous les autres pouvoirs de l'Etat.

.Les critères de convergence (4) :

- ✓ un niveau d'inflation faible :

La hausse des prix ne doit pas être supérieure d'1,5 point à la moyenne des autres Etats.

- ✓ des taux d'intérêt bas ;

Les taux longs, constatés sur les marchés, quand l'Etat concerné est emprunteur, doivent être bas.

Pourquoi ? Si l'on prête de l'argent à un Etat à un taux bas, cela signifie que les marchés ont confiance en lui. Le taux bas est donc un élément informant sur la bonne santé de l'économie d'un Etat.

- ✓ les déficits publics doivent être modérés :

C'est la règle des déficits publics non excessifs. C'est la  $\Sigma$  des déficits de l'E, de la sécurité sociale et des collectivités décentralisées.

Ces déficits cumulés ne doivent pas dépasser 3 % du PIB.

✓ la dette publique :  
Elle ne doit pas excéder 60 % du PIB

Ces critères de convergence sont tout de même soumis à une possibilité d'appréciation. Ils ne s'appliquent pas de manière brutale.

Par exemple, pour le critère le plus difficile à respecter, celui des 3 %. Ce critère doit être apprécié non seulement de manière ponctuelle mais également dans son évolution.

Autrement dit, un Etat qui a à un moment T plus de 3 %, mais qui depuis 3 ans ne cesse de se rapprocher de l'objectif des 3 %, remplira le critère de convergence.

### La stabilité de la monnaie nationale

Depuis 1973, on est dans un système de monnaie fluctuante. Le système des taux de change fixe des accords de *Brettons Wood* après la 2<sup>nde</sup> GM a été abandonné.

Le taux de la monnaie varie donc en fonction de l'offre et de la demande.

A l'intérieur de l'UE, il existe un système visant à limiter la variation des monnaies les unes par rapports aux autres. C'est le SME.

Avant l'€, il y avait une monnaie dominante : le DM.

Pour pouvoir participer à l'€, il faut que la monnaie de l'Etat concerné soit dans le SME et qu'elle n'ait pas connu de variations trop importantes à l'intérieur du SME pendant au minimum 2 ans.

Sur la base de ces conditions, le Conseil de l'UE réuni au niveau des Chefs d'Etat ou de Gouvernement le 2 mai 1998 a fixé la liste des Etats admis dans l'Union monétaire à compter de l'entrée en vigueur de l'Union monétaire, c'est-à-dire le 1<sup>er</sup> janvier 1999.

Cette liste comportait 11 Etats : le RU et le Danemark avaient une dérogation spécifique, la Grèce et la Suède pour non respect des critères.

La Grèce ne respectait pas plusieurs critères : inflation, déficit public et stabilisation de la monnaie.

La Suède ne respectait pas une seule condition : la Couronne n'appartenait pas au SME.

L'admission de ces 11 Etats s'est faite au prix d'une appréciation assez souple des critères de convergence.

De manière plus rigoureuse, ni l'Italie ni la Belgique n'auraient pu entrer dans le groupe. Il y avait une hésitation quant à la rigueur. Finalement c'est la souplesse qui l'a emporté.

Depuis lors, il y a une seule extension, c'est l'entrée dans le groupe € de la Grèce au 1<sup>er</sup> janvier 2001.

Et la Suède ?

Sa situation est paradoxale, elle montre l'une des insuffisances du système pourtant extrêmement précis.

Normalement, d'après le Traité de Maastricht l'admission dans la zone € ne dépend pas de la volonté d'un Etat.

Seulement, la participation au SME est une participation volontaire. Or la Suède a une forte opinion eurosceptique.

Le Gouvernement suédois, se rendant compte, qu'il n'y a pas de désir profond de l'opinion d'entrer dans l'Union monétaire, a utilisé l'astuce de ne pas faire entrer la Couronne dans le SME.

En 2003, un référendum consultatif a donné un non à une assez forte majorité. C'est là une faille du système car tout se passe comme si les suédois étaient dans une situation dérogatoire, alors que juridiquement ils ne le sont pas. Ils utilisent une lacune du système.

Les nouveaux Em ?

Apparemment tous ces Etats sont désireux de devenir membre de la zone €. Mais, il faut qu'ils répondent aux conditions.

Actuellement, un Etat est particulièrement bien placé, c'est la Slovénie dont on pense qu'elle pourrait entrer dans la zone € le 1<sup>er</sup> janvier prochain (2007).

2 autres Etats manifestent un vif désir de devenir le plus vite possible membre de la zone € : l'Estonie et la Lituanie, puis la Lettonie vraisemblablement.

Pour ces 2 Etats, les conditions pour le moment ne sont pas totalement réunies et en particulier le taux d'inflation est encore trop élevé.

Néanmoins on considère comme vraisemblable que ces 2 Etats intègrent la zone € le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Pour les autres : Pologne, Hongrie...

Pour eux, parce qu'ils sont plus grand, il y a d'avantage de problèmes à résoudre : l'inflation et la diminution des déficits publics.

Pour le moment on ne peut pas fixer de calendrier. Cependant, à terme tous les nouveaux entreranno dans la zone €.

Qui apprécient les critères ?

Pour apprécier ces critères, il faut prendre en considération des éléments techniques. Il faut d'abord avoir des outils statistiques performants et fiables.

2 institutions européennes sont chargées de la surveillance : la Commission et la BCE.

Même avec cette surveillance, on a parfois quelques doutes sur la production des statistiques : c'est le cas de l'Italie et de la Grèce.

Cependant, un Etat qui est entré ne peut plus être sorti.

C'est sur la base des rapports faits par ces 2 institutions, que le CM se prononce à la majorité qualifiée sur l'admission d'un Etat dans la zone €.

## 2. Les dérogations dont bénéficient certains Etats en particulier

### A- Le fondement de ces dérogations

Les dérogations dont bénéficient un nombre limité d'Etats ont pour fondement plusieurs protocoles qui sont annexés au traité constitutif.  
Il faut aller plus loin, pourquoi y a-t-il des protocoles ?

Du point de vue historique, ils sont à présenter en 2 temps :

#### 1) Les protocoles issus du Traité de Maastricht

Le projet principal du Traité de Maastricht est de créer une union monétaire.  
Autre élément : le Traité de Maastricht vise à renforcer la politique sociale, c'est-à-dire à élargir les compétences de la Communauté en matière sociale.  
Un Etat ne veut ni de l'un ni de l'autre : C'est le RU puis le Danemark.  
Pourquoi ces 2 Etats sont-ils réticents ?

Sur l'Union monétaire :

##### Pour le RU,

Il considère que cela dénote une évolution fédéraliste de la construction européenne. Or, l'opinion britannique est réservée à cet égard. De plus les milieux d'affaires britanniques ne voyaient pas l'avantage de participer à une union monétaire.

La place de Londres, plus grande place européenne, est pensée comme un pont entre l'Europe et les EU.

Aujourd'hui, les milieux d'affaires sont plutôt favorable à l'Union.

##### Pour le Danemark,

Grande méfiance à l'égard de la perte de compétence que cela représente.

Pour la politique sociale,

A l'époque du Traité de Maastricht, la GB est gouvernée par les conservateurs (John Major) : il souscrivait au libéralisme économique.

La protection sociale y est nettement moins forte que dans l'UE. Le Gouvernement de l'époque craignait que l'accroissement des compétences de l'UE en la matière ne l'oblige à modifier son système en profondeur.

Le Danemark a ajouté une revendication supplémentaire : il a demandé à ne pas être automatiquement lié par les développements éventuels d'une politique de défense commune.

Le Traité de Maastricht a en effet prévu comme objectif la création d'une politique de défense commune.

## 2) Les protocoles issus d'Amsterdam

.Le RU, dirigé par un Gouvernement travailliste, a demandé à renoncer à la dérogation en matière sociale.

Le Trait d'Amsterdam a donc abrogé le protocole dérogatoire en matière sociale pour le RU.

Le principal apport du Traité d'Amsterdam concerne la libre circulation des personnes et la création d'une politique commune d'immigration.

La libre circulation des personnes comportant en particulier l'intégration dans l'Union du système Schengen qui supprime les contrôles systématiques des personnes aux frontières, dans les ports et dans les aéroports.

3 Etats n'ont pas voulu de Schengen car ils veulent pouvoir continuer à protéger d'avantage leur territoire. Ils veulent pouvoir conserver leur autonomie en matière de politique d'immigration (ps : la politique commune d'immigration n'est pas encore réalisée, même si elle est prévue par les traités).

Il s'agit du RU, de l'Irlande et du Danemark.

L'Irlande, en la matière, voit sa politique déterminée par celle des britanniques car le RU et l'Irlande forme un espace commun.

Si le RU refusait le système Schengen et que l'Irlande ne suive pas la GB, l'espace commun entre les 2 se trouverait de ce fait rompu.

Ces 3 Etats ont donc obtenu une dérogation. Pourquoi ont-ils pu l'obtenir ?

Les traités de révision ne peuvent être adoptés qu'à l'unanimité. Aussi bien à Maastricht qu'à Amsterdam, les 3 ont mis les autres devant un choix : soit ils bénéficiaient d'une dérogation, soit ils s'opposaient aux traités de révision.

Les autres Em ont préféré accorder des dérogations aux demandeurs et obtenir les traités de révision.

## B- Le contenu des protocoles

- **En matière d'Union monétaire**

Le RU et le Danemark ont conservé leur monnaie nationale et la gestion autonome de leur politique monétaire.

Est-ce à dire qu'ils ne pourront jamais entrer dans l'Union monétaire ? Non, mais à condition qu'un jour ils renoncent à la dérogation dont ils bénéficient. Dans ce cas, ils notifieront au CM qu'ils renoncent à la dérogation. Ils n'entreront pas automatiquement dans l'€, ils devront d'abord satisfaire aux conditions et participer au moins pendant 2 ans au SME.

Le 1<sup>er</sup> ministre Tony Blair a annoncé qu'à titre personnel il était favorable à l'entrée du RU dans la zone €. Mais, il a annoncé qu'il consulterait les citoyens. Notons que le référendum (consultatif) n'est pas dans les traditions britanniques.

Le 1<sup>er</sup> ministre avait annoncé d'abord qu'il se tiendrait en 2005, puis en 2006. Pour le moment il n'y a pas de date fixée. Les sondages, à ce jour, restent hostiles à l'€.

Le Danemark ; il lie, en quelque sorte, sa situation au RU. On peut considérer que si le RU entrait, le Danemark suivrait.

Comme la £ et la Couronne danoise restent des monnaies indépendantes, il y a évidemment un taux de change entre ces monnaies et l'€.

- **En matière de libre circulation des personnes**

Pour le RU, pour l'Irlande et le Danemark, les dérogations sont les suivantes :

**1°** : ces 3 Etats ont le droit de maintenir les contrôles systématiques à la libre circulation des personnes aux frontières, les ports, les aéroports et les gares.

**2°** : ces 3 Etats ne sont pas liés par les décisions que prend le CM en matière de libre circulation des personnes et en matière de politique d'immigration. Cependant, s'ils le veulent, ils peuvent a posteriori adhérer à la mesure si elle leur convient. Par contre ils ne pourront plus se retirer. C'est un avantage important.

Politique commune d'immigration : cela signifie que les décisions, les mesures relatives à l'immigration ne seront plus prises par le ministère de l'Intérieur. De même pour la politique d'asile.

A ce stade, il sera encore plus étrange de voir que 3 Etats ne font pas parti du système.

- **En matière de défense**



Cela ne concerne que le Danemark.

Il a une dérogation en ce qui concerne la politique de défense de l'UE. Mais, c'est une dérogation particulière dans la mesure où la politique commune de défense n'est pas réalisée, elle reste pour le moment un objectif.

Si une politique commune de défense se met en place, elle devra de toute façon tenir compte de la position de neutralité de certains Etats : Norvège, Belgique, Finlande et Irlande.

La position particulière du Danemark ne crée donc pas vraiment une situation nouvelle.

### C- Les conséquences institutionnelles des dérogations

Elles sont les mêmes qu'il s'agisse des dérogations qui découlent de l'Union monétaire ou des dérogations personnalisées.

Les Etats en dérogation ne participent pas à la prise des décisions dans les organes intergouvernementaux (CM, BCE et Conseil européen) lorsqu'il s'agit de gérer les politiques qui font l'objet d'une dérogation.

Concrètement, lorsque le CM prend une décision en matière monétaire, seuls les Etats du groupe € y participent.

De ce fait, la BCE n'est gérée que par des membres de la zone €. 2 organes au sein de la BCE :

- ✓ le conseil des gouverneurs
- ✓ le Directoire

De même, seuls les Etats membres de la zone € ont versé leur part de capital à la BCE.

Lorsque le CM prend une décision en matière de libre circulation, ni le RU, ni le Danemark, ni l'Irlande ne participent aux décisions.

Les Etats en dérogation ne sont pas liés par les décisions qui sont prises par le Conseil. Ceci oblige à adapter les règles de vote au CM.

## Section 2 – Les coopérations renforcées

### 1. Définition et origine

Le système des coopérations renforcées est relativement récent, il date du Traité d'Amsterdam (1999), légèrement modifié par le Traité de Nice.

C'est un mécanisme nouveau et c'est peut être la raison pour laquelle il n'a pas été encore utilisé.

Les coopérations renforcées est un mécanisme destiné à permettre à certains Em qui le veulent d'instituer entre eux des liens plus étroits et des obligations plus fortes que celles qui découlent des traités mais à l'intérieur des institutions européennes.

Cela peut paraître étranger. Pourquoi cette idée est apparue ?

Elle est apparue avant Amsterdam. Elle s'explique surtout par le système qui avait été prévu par l'Union monétaire.

Sur la base de ce qui s'est fait pour l'Union monétaire, certains ce sont dit qu'il y a dans l'UE des Etats qui sont prêts à aller plus vite et plus loin que d'autres.

Par exemple, en matière d'éducation, les obligations découlant des traités sont très faibles. Pourquoi certains Etats ne souhaiteraient-ils pas une politique commune ?

C'est envisageable en dehors des traités. Mais pourquoi ne pas permettre de le faire à l'intérieur des traités en leur permettant d'utiliser les institutions européennes ?

S'il y avait une coopération renforcée en matière d'éducation entre certains Em, cela voudrait dire que seuls ces Etats seront liés par les décisions prises (c'est le modèle de l'Union monétaire).

A partir de là un grand débat politique s'est développé. Cette discussion a utilisé de nombreuses formules et notamment celle du « *noyau dur* ».

Si on se réfère aux documents de l'époque : « *les Etats qui, dans l'UE, sont le plus favorable à la construction européenne et qui notamment participent à toutes ses politiques, on peut envisager que ces Etats aillent plus loin* ». Par exemple une vraie PESC, une vraie politique de défense commune.

Cela déboucherait à terme sur la construction d'une sorte de noyau fédéral à l'intérieur de l'UE.

Cette vision procédait de la constatation réaliste suivant laquelle plus l'Union s'élargissait plus il serait difficile de faire avancer tous les Etats au même rythme.

Dès que ces propositions ont été lancées par l'Allemagne, il y avait peu voir pas d'Etat qui souscrivaient à cette vision.

Notamment en France, la perspective d'une évolution fédérale n'a pas vraiment été soutenue. Même en Allemagne, les personnalités démocrates se trouvaient en avance sur d'autres. Cela explique la suite.

En effet, lors de la négociation d'Amsterdam, la France et l'Allemagne ont réussi à obtenir que l'on insère dans le traité de révision de nouvelles dispositions créant le mécanisme des coopérations renforcées.

Mais, comme ce projet avait suscité beaucoup de méfiance et d'objection, le mécanisme a été entouré de tellement de réserves, de précautions et de restrictions, qu'il était à peu près inutilisable.

Ainsi, jusqu'au traité de Nice, il n'y a eu aucune proposition de coopération renforcée.

Le Traité de Nice apporte alors quelques modifications dans le sens de l'assouplissement. Cet assouplissement s'explique par 2 choses :

- ✓ un réflexe de bon sens : on utilisera jamais des dispositions trop compliquées, il faut les simplifier
- ✓ la création d'un club sans la GB : le RU se rend compte que la coopération renforcée n'était pas une mesure anti-britannique. Ils ont donc été plus conciliant.

## 2. Les caractéristiques de la coopération renforcée après le Traité de Nice

.Il faut un nombre minimum d'Em pour créer une coopération renforcée ;  
Les Em doivent être au minimum 8. Aujourd'hui 8 sur 25 n'est pas un seuil paraissant inaccessible.

.La coopération renforcée ne peut être réalisée qu'en dernier ressort ;  
Autrement dit, la coopération renforcée ne peut être mise en place par des Etats que s'il a été établi qu'elle ne pouvait être réalisée dans le cadre normal de l'Union. L'hypothèse classique correspond à cette situation : le blocage par un Etat en CM.

Ex : l'harmonisation fiscale.

C'est une qui paraît assez raisonnable : il vaut mieux faire quelque chose à 25 qu'à 8.

.La coopération renforcée ne peut pas avoir d'effet sur les compétences exclusives de la Communauté.

Cela est tout à fait logique juridiquement. Les Etats n'ont plus de compétences dans ces domaines donc ils ne peuvent pas créer des coopérations renforcées dans ces domaines.

Les coopérations renforcées ne peuvent pas porter atteinte au marché intérieur et à la cohésion économique et sociale. Elle doit également respecter les compétences, les droits et obligations des Etats qui n'y participent pas.

C'est là que se trouve la véritable difficulté pour créer des coopérations renforcées. En effet, une coopération renforcée peut finir devant la Cour de justice.

Ex : des Etats sont tentés par la coopération renforcée en matière fiscale.

Peut-on être certain qu'une coopération renforcée en matière fiscale ne porte pas atteinte au marché intérieur ?

C'est une question délicate puisque la fiscalité a nécessairement des conséquences sur la circulation des capitaux, des marchandises.  
Un opposant pourra donc dire que cette coopération renforcée crée des discriminations.

Ainsi, pour qu'une coopération renforcée puisse avoir de bonnes chances de se mettre en place, il faut non seulement qu'il y ait au moins 8 Em qui la veulent mais il faut en plus qu'elle bénéficie d'une tolérance de ceux qui n'y participent pas.

On raisonne cependant là dans l'abstrait car malgré l'assouplissement de Nice en matière de coopération renforcée, jusqu'à présent le mécanisme n'a pas été utilisé.

Il n'y a eu aucune proposition claire d'en créer une. Cela ne veut pas dire qu'il n'y en aura jamais.

Mais, ce mécanisme n'est pas destiné à jouer un rôle profond dans le système communautaire.

## **Chapitre 6 : La cadre institutionnel**

### **Section 1 : Le Conseil européen**

Le conseil européen se voit consacré en tant qu'institution et d'organe de décision. Il sera doté d'un président pur une durée de deux ans, c'est un mandat renouvelable. Il assurera la représentation extérieure de l'Union européenne pour les affaires relevant de la PESC.

L'importance dépendra de la personnalité que le CE choisira comme Pdt.

### **Section 2 : Le Conseil des ministres**

A l'origine, c'était 1 organe des communautés européennes.

Formé par les représentants des Em.

Chq gvmt y délègue 1 de ses membres.

L'actuel **art 203 TUE** : « Le conseil est formé par 1 représentant de chq Em, habilité à engager le gvmt de cet Em. »

Il est défini de manière assez précise, ce qui n'est pas étonnant. Il existe plusieurs formations du Conseil suivant les questions inscrites à l'ordre du jour (elles sont au nombre de 8 : affaires générales et relation extérieures et affaires économiques et financière sont les plus importantes à côté on peut trouver par exemple la formation de la justice et des affaires intérieures...). C'est un problème pour les Etats membres qui doivent envoyer régulièrement leurs ministres au Conseil et certaines sessions s'étalent sur plusieurs jours. Les Etats originaires ont su y faire face, le problème est pour les nouveaux Etats membres.

°° *Cmt fonctionne le Conseil ?*

Il y a le COREPER (comité des représentants permanents), ce sont des ambassadeurs des Etats membres auprès du Conseil. Il est vite apparu comme indispensable car le Conseil n'est pas permanent et c'est donc le COREPER qui assure cette permanence. Il y a plusieurs formations au sein du COREPER. Chaque formation se réunit une fois par semaine sur un ordre du jour donné par la présidence. Article 192 TUE : examen préalable COREPER.

Il y a les points A et les points B (n'ont pas requis l'unanimité)

Le COREPER est subdivisé en groupes de travail chargés de réfléchir.

Lorsque ce travail abouti au conseil affaire général et que même au niveau du conseil ça bloque, il peut arriver que le conseil attende la prochaine session du conseil européen.

Lorsque la proposition de la commission arrive, elle file via le Conseil aux groupes de travail.

Le fcmt de ce Conseil est prévu par le règlement intérieur du Conseil. Art 207 RIC.

La délibération au sein du conseil donne lieu à des procès verbaux par le Secrétaire gal & soumis à approbation au Conseil.

Le secrétaire gal joue un rôle très important de support technique pour la présidence du Conseil.

La décision du conseil. Le conseil peut adopter des décisions soit à la majorité simple, à l'unanimité ou à la majorité qualifiée.

- La majorité simple semble être la base (article 205 du Traité).
- L'unanimité suppose l'absence de vote négatif, l'absence de membres ne fait pas obstacle à l'adoption d'une décision.

En réalité, elle doit être éclairée par deux réflexions : les négociations doivent se poursuivre aussi longtemps que nécessaire pour que toutes les délégations soient en mesure de ne pas s'opposer aux textes et la pratique du consensus. Depuis les années 66, on a pris l'habitude d'adopter les textes par consensus, c'est-à-dire qu'on va demander aux Etats qui veut passer au vote si personne ne veut passer au vote, c'est voter au consensus. Cette unanimité est plus souvent acquise qu'on le pense. La majorité qualifiée repose sur deux éléments :

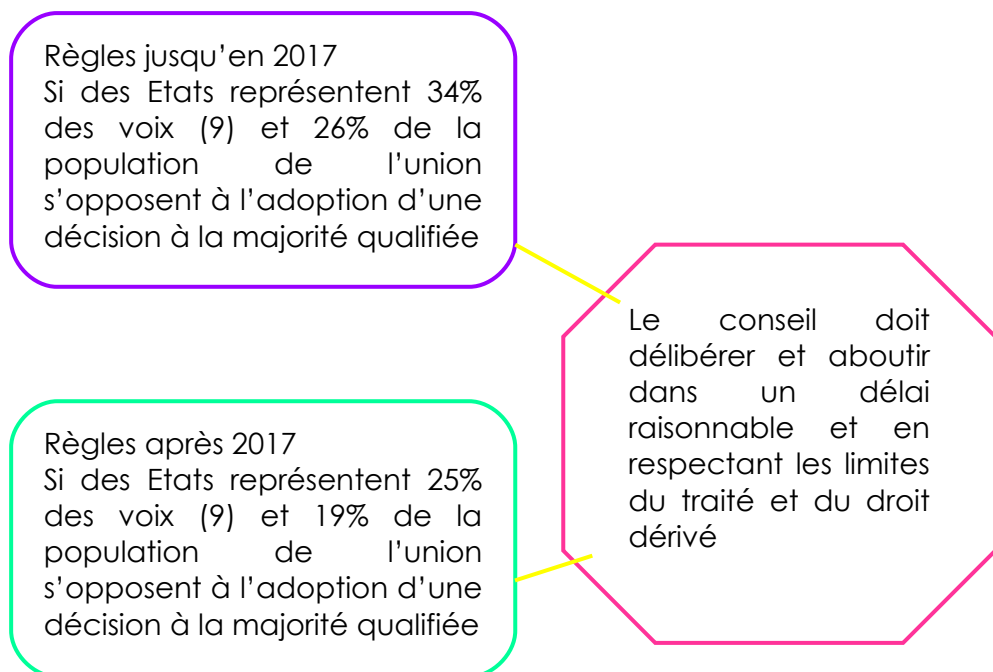
Chaque Etat membre se voit attribuer un certain nombre de voix, il y a un seuil de la majorité qualifiée qui correspond au deux tiers de la totalité des voix. Quelles seraient les nouvelles en matière de majorité qualifiée ?

Le conseil, 29/3/94 : le Conseil fera tt ce qui est en son pv pr aboutir ds 1 délai raisonnable & ss porter préjudice aux limites de tps fixé ds le T dérivé, à 1 solution politique satisfaisant qui puisse être adoptée par 68 voix au moins.

Dans le Traité de Lisbonne : il institue une double majorité pour la majorité qualifiée à partir de 2017. La règle sera que les actes de l'Union européenne sont adoptés lorsqu'ils recueillent l'adhésion de 55% des Etats membres représentants au moins 65% de la population de l'Union européenne. Elle est plus légitime car elle tient compte de la population. Face à la contestation de la Pologne, il a fallu mettre en place une période transitoire en trois phases : jusqu'en novembre 2014, on reste sur la pondération actuelle issue du Traité de Nice, entre le 1<sup>er</sup> novembre 2014 et le 31 mars 2017, c'est la

nouvelle règle de la double majorité qui régira sauf si un Etat demande d'écarter cette double majorité pour retourner à l'ancien système de pondération enfin, dès le 1<sup>er</sup> avril 2017, c'est la pratique de la double majorité qui sera mis en application.

Maintient d'une procédure de veto (**compromis de Ioannina**) pour les Etats mis en minorité au sein du conseil, cela permet à la présidence de procéder à une nouvelle délibération d'un texte qui est soumis à la majorité qualifiée lorsque des Etats approchent la minorité de blocage et demandent une nouvelle négociation. Ce compromis n'est pas un droit de veto absolu mais une demande de nouvelle délibération, c'est un sursis à l'adoption.



### Section 3 : La Commission européenne

C'est l'originalité du système communautaire.

Elle fait à la fois l'objet de ttes les critiques sur l'aspect supranational « l'eurocratie » & en m tps sa proposition est extrmt dépendante des Em.

Nomination des commissaires.

La procédure initiale est extrmt simple : l'esbl des commissaires st nommés d'1 commun accord par les Em.

Il y a 1 Psdt & 2 vices Psdt.

A partir de 70, la Commission a pris l'habitude de se présenter dvt le Prlmt pr lui exposer son pbl.

A partir de 1983, il a été prévu que le bureau du parlement européen serait consulté avant la désignation du président de la commission. En 1988, le parlement a inclus dans son règlement la disposition suivante : le parlement émet un vote de confiance à l'égard de la commission, la confiance est acquise lorsqu'elle acquiert la majorité des suffrages exprimés.

Les gvmts des Em désigneraient d'1 commun accord, après consultation du Prlmt, la personnalité qu'ils envisagent de nommer à la Commission.

Ils désignent ensuite, en consultation avec le Président, les autres membres de la commission. L'ensemble de ce collège est soumis à un vote d'approbation du parlement européen et ce n'est qu'après ce vote que les commissaires sont nommés d'un commun accord par les Etats membres.

Le mandat des commissaires a été porté à 5 ans (avant 4 ans) par le traité de Maastricht. Ils ne sont soumis à aucune limite quant au nombre de mandats qu'ils peuvent faire (exemple : Delors Président en 1985 et renouvelé deux fois) ; il est possible que le commissaire décide de démission ou que le parlement vote la censure à la Commission.

Les commissaires ne sont pas les représentants des Etats membres même s'ils en sont des ressortissants ; selon l'article 213, les commissaires sont choisis en raison de leurs compétences et doivent garantir d'une indépendance par rapport à l'Etat membre dont il est issu.

Le principe de collégialité signifie que la plupart des compétences de la commission sont exercées en collège. Les actes sont adoptés après une délibération commune.

Cette règle s'applique notmt à l'adoption de txt qui constituent des propositions.

Répartition des attributions au sein du collège.

#### °° Fonctions & pvs de la Commission

Art 211 TCE : - veille à l'application des dispositions du présent traité.

- formule des recommandations ou des avis sur les matières qui ft l'objet du présent traité, si celui-ci le prévoit ou si elle l'estime necssr.

- dispose d'1 pv de décision propre & participe à la formation des actes du Conseil & du Prlmt européen.

- exerce les compétences que le Conseil lui confère pr l'exécution des règles qu'il établit.

#### ■ l'initiative

Place & monopole de l'initiative ds les T constitutifs.

La quasi-totalité des dispositions du traite CE prévoient que le Conseil, ou le Conseil et le Prlmt ne peuvent adopter un txt que sur « proposition de la Commission. »

Aucune autre personne ou organe ne peut se substituer à la Commission.

Cptce d'initiative de la Commission s'étend à ts les domaines couverts par les Traite : en plus des reglmts, directives et décisions, s'appl aussi aux accords internationaux, à la décision budgétaire.

Ds certains domaines, la Commission, tt en étant compétente pr prendre des initiatives, ne dispose pas d'un monopole.

Surtt, la Commission ne dispose pas d'1 monopole ds les domaines couverts par le 2<sup>ème</sup> & le 3<sup>ème</sup> pilier.

Ds le domaine de la PESD, le Conseil peut ê saisi par la Commission ou par tt Em (**art22 TUE**).

Commission doit faire les propositions qui découlent des obl que lui imposent les traités ou des actes adoptés en vertu de ceux-ci, ss peine d'ê exposée à 1 recours en carence.

PE & Conseil peuvent lui adresser des demandes précises : **art 192 & 208 TCE** .

Conseil peut lui adresser une demande précise.

C'est la Commission qui établit le txt.

Elle doit tenir compte des limites qui lui impose le respect des ppes de subsidiarité & de proportionnalité.

→ La protection de la proposition : **art 250 TCE** : « lsq en vertu du présent traité, un acte du Conseil est pris sur proposition de al Commission, le Conseil ne peut prendre un acte constituant amendement de la proposition que statuant à l'unanimité... »

« Tant que le Conseil n'a pas statué, la Commission peut modifier sa proposition... »

(s'appl pr le 1<sup>er</sup> pilier)

Il résulte de la JP qu'en modifiant la proposition à l'unanimité, le Conseil doit rester ds le champ des propositions de la Commission.

→ l'évolution des rapports entre les institutions et le dvlpmnt des pvs du PE tendent à restreindre cette protection.

- ✓ procédure de codécision

- ✓ processus de négociation.

(cf. p.261)

#### ■ la comitologie

Soumission des actes adoptés par la Commission à l'avis de comités composés de représentants d'Em.

**Art 202** : « le Conseil peut soumettre l'exercice de ces cptces (d'exécution) à certaines modalités. »

- ✓ procédure consultative

- ✓ procédure de gestion

- ✓ procédure de réglementation

- ✓ procédure de sauvegarde

- ✓ procédure de réglementation ac ctrl

(cf. p265)

### Section 4. Le Parlement européen

C'est une institution très intéressante car c'est celle qui a le plus évolué. C'est un peu le révélateur de l'évolution du système communautaire.

Au départ, le PE était composé de délégués des Parlements nationaux et n'avait aucun pouvoir de décision sauf celui de renvoyer la Commission en votant la censure.



Aujourd'hui, le PE est élu au suffrage universel direct. Il participe à la désignation de la Commission et il est le colégislateur avec le Conseil.

Cette évolution s'explique par le phénomène de la démocratie. Il y avait l'idée selon laquelle le système européen d'origine était peut être efficace mais faiblement démocratique. C'est pour combler ce déficit démocratique que les pouvoirs du PE ont augmenté à l'occasion de chaque traité de révision :

- ✓ le 1<sup>er</sup> traité de révision (1971 et 1975) : donne des pouvoirs en matière budgétaire
- ✓ le 2<sup>nd</sup> traité de révision (1993) : il fait du PE le colégislateur dans certain domaine.
- ✓ Amsterdam et Nice : augmentation des domaines de codécision.

L'élection au suffrage universel direct ne résulte pas d'un traité de révision mais d'un acte particulier : l'acte du 20 septembre 1976, **acte relatif à l'élection des membres du PE**. Il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1978 et modifié en septembre 2002 sur un point.

Cet acte est assez proche d'un traité de révision. Il résulte d'une décision du Conseil adoptée à l'unanimité soumise à l'approbation de tous les Em. On peut dire que cette approbation équivaut à une ratification.

## 1 – Composition et procédure de désignation des membres

Les membres du PE sont élus au suffrage universel direct. Les élections ont lieu tous les 5 ans (juin 2004 – juin 2009).

Comme le PE ne peut être dissout, il n'y a aucun risque pour que cette date puisse changer.

Cela est donc comparable avec ce qui se passe dans un Etat (fédéral). Pourquoi est-ce comparable ? L'élection a pour cadre les Em, c'est donc un cadre national. Ainsi aux EU, le cadre électoral est chaque Etat.

### **Les règles électorales**

De ce fait, les règles électorales, le code électoral est celui de l'Em sauf dans la mesure où il existe quelques règles communes.

En l'absence de règles communes imposées par **l'acte de 1976**, c'est le code électoral national qui s'applique.

Le cadre national : il est quelques fois critiqué. On dit que dans un Etat fédéral, il est normal qu'il y ait une chambre représentant les Etats et une autre pour représenter le peuple.

Ainsi, il serait assez normal que l'on puisse déroger au cadre strictement étatique. L'idée avait même été lancée de créer des circonscriptions électorales dépassant les frontières nationales.

Mais, cela entraînerait de grandes difficultés d'application. En effet, le traité de Rome prévoit une attribution de représentant par Etat. Avec une circonscription transnationale comment faire ?

Le système actuel est un peu comparable à la pondération des voix au Conseil. On utilise en 1<sup>er</sup> lieu le critère démographique. Chaque Etat se voit attribuer un certain nombre de représentant au PE. On utilise en 2<sup>nd</sup> lieu le système à dégressivité proportionnelle.

Aujourd'hui on a la situation suivante :

Allemagne : 99 députés, chaque représentant élus représente 828 000 électeurs

Malte : 5 députés, soit un représentant pour 80 000 maltais.

Ce principe de l'attribution du nombre de siège a été adopté dès l'origine et pour les mêmes raisons que pour le Conseil.

**1°- Application des règles nationales.**

Elles s'appliquent sous réserves des règles communes.

**2°- Les règles communes :**

- ✓ nul ne peut voter plus d'une fois (les Etats doivent donc utiliser le système des listes électorales),
- ✓ le scrutin doit avoir lieu dans tous les Etats dans une même période : cette période s'étend sur au maximum 4 jours (du jeudi au dimanche). Elle est fixée par le Conseil en fonction de la date de fin de législature.
- ✓ les résultats ne peuvent être connus que lorsque le scrutin est complètement connu partout.

Mais, avec le système des sondages, cette règle est totalement vidée.

Il appartient au PE lui-même de vérifier les pouvoirs de ses représentants et de statuer sur les contestations électorales uniquement lorsqu'elles portent sur les règles communes.

Dans le cas contraire, il appartiendra aux organes nationaux compétents de statuer sur les contestations.

- ✓ Le système de la proportionnelle : il date de 2002.

Le scrutin a lieu nécessairement dans tous les Etats suivants le système de la représentation proportionnelle : elle permet une représentation aussi équilibrée que possible des différents courants politique.

Néanmoins, ce principe proportionnel laisse d'assez grandes marges d'applications pour les Em. Ils peuvent en effet déterminer le cadre géographique dans lequel s'exerce le scrutin.

Les petits Etats peuvent ne pas créer de circonscriptions (ex : le Lux).

La France en a créé : ce sont de grandes circonscriptions. Il n'y en a que 8.

En revanche, le RU a la préférence pour des circonscriptions de taille limitée.

Enfin, les Em ont le droit de fixer un seuil en deçà duquel un courant politique ne sera pas représenté.

En France le seuil est fixé à 5 %.

## 2 – Le statut des parlementaires européens

Il s'agit de déterminer le contenu des droits et obligations des membres du PE. Aujourd'hui le terme de député n'est pas employé officiellement. Mais, lorsqu'un acte va prochainement entrer en vigueur, l'appellation des membres sera bien celle de député.

On peut énoncer une problématique : recherche d'uniformité, maintien d'une diversité.

Ce qui complique la situation, c'est la diversité. Le cadre de l'élection des membres est national. Par conséquent, il continue à y avoir un rattachement des députés à leur Etat d'origine.

D'un coté, on essaie d'avoir une certaine uniformité, de l'autre il y a une diversité provenant de ce maintien de ce rattachement avec l'Etat d'origine.

Les traités contiennent peu de dispositions sur le statut des membres. Les protocoles sur les privilèges et immunités annexés au traité CE contiennent des dispositions.

L'acte de 1976 portant élection des parlementaires au suffrage universel direct modifié par une **décision du 23 septembre 2002** entrée en vigueur en 2004.

Enfin, il y a une **décision du 28 septembre 2005 portant adoption du statut des députés** au PE qui entrera en vigueur qu'à compter de la prochaine législature (2009).

Compte tenu de ce titre, on pourrait penser que la question du statut est réglée par cette décision. En fait non. En particulier, la question de l'indemnité des membres du PE n'est pas réglée.

Cette décision est issue d'un projet remontant à 1998. C'est une décision issue d'une procédure complexe requérant un accord entre le PE et le CM

statuant à l'unanimité. C'est principalement parce qu'au Conseil les Em ne parvenaient pas à se mettre d'accord sur la question de l'indemnité qu'il a été si difficile de parvenir à une décision.

Pour étudier le statut des membres d'un Parlement, on examine traditionnellement le plan suivant :

- ✓ la question des incompatibilités,
- ✓ des immunités
- ✓ des indemnités

L'idée générale est de s'inspirer d'une sorte de fond commun de ce qu'on peut appeler un droit parlementaire général qui est tiré du droit des Em de l'UE car tous les Em pratiquent avec des différences le régime parlementaire. Cette notion de régime parlementaire entraîne l'application des principes du système représentatif. Ceci explique que dans la **décision 2005 portant statut des députés** on trouve une disposition qui interdit le mandat impératif (art. 3). Ainsi, un député élu est libre de son action. Cela conserve un certain aspect théorique puisque le député appartient à un parti et à ce titre il est en pratique soumis à une certaine discipline.

## 1. Les incompatibilités

On peut faire une distinction :

- ✓ les incompatibilités allant de soi dès le départ,
- ✓ une incompatibilité posant problème

### A- Les incompatibilités classiques

On ne peut être à la fois membre du PE et

- ✓ membre d'une autre institution ou d'un autre organe de l'UE,
- ✓ être fonctionnaire ou agent de l'UE en situation d'activité,
- ✓ membre d'un Gouvernement d'un Em

Le droit communautaire ne traite pas de la question d'incompatibilité avec une fonction privée.

Mais, le droit communautaire laisse aux Em instaurer des incompatibilités complémentaires.

Ex : en France, la loi du 7 juillet 1977 a étendu aux membres du PE le régime des incompatibilités qui s'applique aux membres du Parlement français. Pour l'essentiel il ne s'agit que de fonction publique ou parapublique.

### B- Une incompatibilité problématique

Il s'agit de l'incompatibilité avec le statut de parlementaire national.

La question ne s'est posée qu'à partir du moment où les membres du PE ont été élus au suffrage universel direct (1979).

A partir de là, s'est développée une discussion sur les avantages et inconvénients du cumul des fonctions.

Selon certains, le cumul des 2 fonctions présentait des avantages : permet au parlementaire européen d'être plus au courant des affaires de son Etat, d'avoir une influence plus grande ce qui serait à l'avantage du PE.

Ex : lorsqu'un député européen adopte une directive communautaire et qu'il se retrouve dans son Parlement national pour adopter les dispositions d'application de la directive, ce parlementaire est beaucoup plus amène à expliquer la directive.

Pour d'autres, il y a 2 arguments qui vont à l'encontre de la théorie supra :

-un argument théorique : le PE est un des éléments de la mise en œuvre des compétences communautaires, le Parlement national est un des éléments de mise en œuvre des compétences nationales. Or, il y a bien répartition des compétences entre union et Em. Par conséquent, il est anormal qu'une même personne puisse s'occuper de 2 secteurs de compétence.

-un argument pratique : on ne peut pas correctement assumer 2 mandats car cela demande beaucoup de temps pour siéger, pour préparer les délibérations. Autrement dit, un député consciencieux ne peut pas mener les 2 tâches.

Le droit communautaire n'avait pas voulu trancher. Il a laissé la liberté aux Em de permettre ou non le cumul des mandats.

Dans la majorité, les Em le permettaient. Mais, peu à peu certains ont commencé à l'interdire.

Alors, on a considéré que cette situation n'était pas normale. Et, une question aussi importante devait être tranchée par le droit communautaire. La **décision de 2002** qui a modifié l'acte de 1976 a posé le principe de l'interdiction du cumul.

2 Em ont bénéficié de dispositions transitoires : l'Irlande et le RU, ce qui leur permet de maintenir le cumul jusqu'en 2009.

Pourquoi la tendance à l'interdiction du cumul l'a emporté ?

Tout le monde s'est rendu compte qu'il n'était pas raisonnable d'un point de vue pratique d'être membre d'un parlement national et du PE.

En France, on s'est aperçu que les députés français, en raison du cumul, privilégiaient presque toujours leur fonction au Parlement national. Ils étaient en conséquence très peu présents au PE. Il en résultait alors que l'influence française au PE était faible.

## 2. Les immunités

La source juridique est le protocole sur les privilèges et immunités annexé au Traité. On y trouve plusieurs dispositions qui interprètent la notion de privilège et d'immunité de façon assez large.

1<sup>er</sup> élément : le protocole prévoit que la liberté de circulation des membres du PE sur le territoire de l'Union, dans le but de l'exercice des fonctions, ne peut pas être restreint.

2<sup>ème</sup> élément : c'est la notion d'irresponsabilité en droit français. On parlera plutôt d'immunité.

Les membres du PE ne peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions et des votes émis par eux dans l'exercice de leur fonction. C'est une vieille notion du droit parlementaire. Elle est essentielle pour protéger les parlementaires.

Un aspect difficile : la notion d'exercice des fonctions.

3<sup>ème</sup> élément : l'immunité stricto sensu. En droit français on parle de notion d'inviolabilité.

Est-ce que les membres d'un Parlement doivent bénéficier d'un statut dérogatoire au droit commun, et en particulier au droit pénal ?

C'est aussi une discussion très ancienne que les Em ne traitent pas de la même manière.

Ainsi, des Em (Pays-Bas) n'admettent pas en règle générale qu'une personne bénéficie d'un statut dérogatoire au droit pénal.

En revanche, d'autres Em (France) dans lesquels on admet l'idée d'une protection particulière des parlementaires au nom du respect de l'indépendance. L'argument est le suivant : si un député peut faire l'objet de poursuites pénales sans contrôle, celui-ci peut faire l'objet de pressions.

Il peut se présenter des cas où la mise en œuvre d'une poursuite pénale peut être de nature à limiter son indépendance.

Cette diversité des régimes des Em n'a pas facilité la tâche du droit européen. Le droit européen n'a d'ailleurs pas tranché en la matière.

Une situation de compromis :

-si un membre du PE fait l'objet d'une poursuite dans un Etat autre que le sien, il est protégé par une immunité (on ne peut le poursuivre) sauf flagrant délit.

-s'il s'agit de poursuites émanant de l'Etat d'origine, il n'y a pas de dispositions communes et on est renvoyé au droit national.

Autrement dit, les parlementaires européens ne bénéficient pas de la même protection selon leur Etat d'origine.

Les immunités ne s'appliquent que pendant la durée des sessions du PE. Mais, le PE a trouvé une astuce : la session commence le 1<sup>er</sup> janvier et se termine le 31 décembre, il est donc juridiquement toujours en session.

Au PE comme dans les Parlements nationaux, il y a la pratique de la levée d'immunité. Autrement dit, si un parlementaire européen fait l'objet d'une poursuite et que cette poursuite est stoppée par l'application du régime des immunités, il est possible de demander au PE de lever l'immunité.

Si le PE accepte, le parlementaire se trouve privé de toutes protections.

La procédure de levée est assez complexe : après délibération en commission, c'est au PE en assemblée plénière de se prononcer.

Le critère du PE :

- ✓ poursuite ayant des liens avec les activités de parlementaire : dans ce cas, le PE refuse de lever l'immunité
- ✓ poursuite dépourvue de tout lien : levée de l'immunité

D'après les statistiques, dans 80 % des cas, le PE avait refusé de lever l'immunité. Dans les 20 % restant, ne se trouvent plus que des cas où on est en présence de crime ou délit de droit commun.

Ex : un député européen a vu son immunité levée car il était impliqué dans un trafic de stupéfiant.

Il reste quelques cas limite :

Ex : un homme politique français, JM Le Pen. Il a vu son immunité levée car il avait tenu à l'occasion de discours publics des propos racistes et antisémites.

### 3. L'indemnité

La question de la rémunération du parlementaire européen a retardé pendant plusieurs années la décision de 2002.

2 problèmes se posaient :

- le niveau de la rémunération
- la fiscalité de la rémunération

#### A- Le niveau de la rémunération

Pour certains Em (les plus riches) il est normal que les parlementaires nationaux ou européens bénéficient une rémunération confortable car c'est une protection, une indépendance.

En l'absence de réglementation européenne, les Em ont aligné la rémunération des parlementaires européens sur celle des nationaux.

Cela a abouti à des inégalités assez grandes. Elles se sont considérablement agrandies depuis mai 2004.

Ex : un élu italien = 11 000 € ; un élu hongrois = 800 €

A partir de là, les Em se sont demandés quel serait le niveau de rémunération convenable.

Finalement, après de longues discussions, un 1<sup>er</sup> compromis a été trouvé et qui indiquait comme traitement de base : 7 000 € par mois. C'était encore trop élevé et on est arrivé à la rémunération de 5700 € / mois.

A partir de 2009, tous les députés vont touchés la même indemnité de base. De plus, jusqu'à présent les indemnités des parlementaires sont prises en charge par le budget de chaque Etat. A partir de 2009, les traitements seront pris en charge par le budget communautaire.

Par ailleurs, chaque parlementaire touche une pension à partir de l'âge de 63 ans en fonction de la durée totale de ses mandats.

Le parlementaire a aussi droit au remboursement des frais de déplacement. Jusqu'à présent, le PE admet un système assez opaque de remboursement de frais forfaitaire. A partir de 2009, les frais ne seront remboursés que sur présentation de justificatifs.

Les parlementaires ont enfin droit à une indemnité de secrétariat et à des assistants.

## B- La fiscalisation

C'est un problème plus compliqué encore car les traditions des Em sont encore plus différentes.

Chez certains Em, la tradition n'est pas de défiscaliser l'indemnité parlementaire. Chez d'autres c'est le cas (France, plus que partiellement aujourd'hui).

Sur ce point, les Em n'ont pas réussi à se mettre d'accord car les traditions sont trop différentes.

Dans le statut de 2009, il est prévu ceci :

- ✓ les indemnités parlementaires sont soumises à un prélèvement communautaire
- ✓ liberté des Em : il appartiendra aux Em de prendre des dispositions relatives à la fiscalisation nationale éventuelle des indemnités parlementaires à condition d'éviter les doubles impositions (on peut se demander ce que cela veut dire)

## 3 – Le fonctionnement du PE

C'est très simple et descriptif.

En matière de fonctionnement, le PE s'inspire d'un droit parlementaire général, autrement dit des traditions communes des parlements des Em.



On retrouve les caractéristiques habituelles :

### 1°- Le Bureau

Le Parlement est dirigé par un bureau. A la tête du Bureau, il y a le Président du PE. Etre Président du PE c'est occuper une fonction prestigieuse. Mais être Président ne donne pas des pouvoirs comparables à ceux du Président de la Commission.

Le Bureau a un rôle d'organisation des travaux parlementaires.

Le Président du PE : son mandat équivaut à la moitié d'une législature, soit 2,5 ans. Il y a donc un renouvellement du Bureau à mi législature.

Une pratique : l'alternance pour la présidence entre le PPE et le PSE.

### 2°- Les commissions.

Elles ont un rôle fondamental.

Le PE, selon le RI, ne peut délibérer en séance plénière que sur le rapport d'une ou plusieurs commissions. Autrement dit, toute question doit d'abord être étudiée par l'une d'elles.

### 3°- Les groupes politiques.

Les membres du PE sont liés par 2 types de lien :

- ✓ le lien politique
- ✓ le lien national

Le régime juridique a privilégié la notion d'affinité politique. En effet, les groupes politiques doivent être plurinationaux.

Le résultat : ces groupes politiques présentent une assez forte hétérogénéité. Entre les opinions du Parti conservateur britannique et de la CDU allemande au sein du PPE peuvent être assez éloignées.

Malgré tout, les pouvoirs attribués aux groupes politiques sont tels que les membres du PE se trouvent pratiquement contraint de faire parti d'un groupe.

En effet, la répartition des temps de parole se fait entre les groupes politiques. De même, il y a des volumes de crédits de fonctionnement et des locaux de travail qui sont répartis entre les groupes.

Un député non membre d'un groupe voit donc ses moyens de travail très réduits.

## Section 4 – Les pouvoirs du PE

Les pouvoirs du PE avaient beaucoup évolué dans le sens d'une augmentation constante. Le but du PE étant d'arriver à avoir autant de pouvoirs qu'un Parlement national.

Lorsqu'on s'interroge sur les pouvoirs d'un Parlement dans un régime parlementaire, on trouve :

- ✓ voter la loi,
- ✓ adopter le budget,
- ✓ contrôler l'exécutif : au stade de la constitution et en cours de fonction.

## 1. Le pouvoir législatif du PE

Il n'y a pas dans le système européen d'acte qui s'appelle loi. Mais, il y a des actes qui en sont l'équivalent : ce sont les actes de base, c'est-à-dire les actes nécessaires à la mise en œuvre des traités.

Ces actes sont complétés par des actes d'exécution.

Ces actes de base sont soit des règlements soit des directives. Dans certains cas plus rare, ce peut être des décisions.

Règlements : portée générale et impersonnelle. Ce sont ceux qui ressemblent le plus aux lois.

Directives : portée générale mais qui ont besoin d'être mis en œuvre par des dispositions nationales.

Décisions : n'ont pas une portée générale, elles sont adressées à des personnes (des Em).

Quel rôle joue le PE dans l'adoption des actes de base ?

Il faut d'abord faire une distinction entre les piliers de l'UE puisque dans le 2<sup>ème</sup> et le 3<sup>ème</sup> pilier le PE a des pouvoirs très réduits : il ne dispose d'aucun pouvoir de décision, il est tenu informé, il peut être consulté.

C'est donc essentiellement dans le 1<sup>er</sup> pilier que les pouvoirs législatifs du PE se concentrent.

Il n'est pas choquant que le PE ne dispose pas de pouvoirs législatifs dans le 2<sup>nd</sup> pilier : en effet il s'agit de la politique étrangère et de défense. Or, au niveau des Em, cette politique repose sur des actes de l'exécutif.

En revanche, le 3<sup>ème</sup> pilier repose sur l'adoption d'acte général : il y a donc bien une activité législative à ce niveau.

Le projet de Constitution avait prévu de faire disparaître ce 3<sup>ème</sup> pilier en l'intégrant au 1<sup>er</sup>. Les pouvoirs du PE eurent été augmentés.

C'est donc dans le 1<sup>er</sup> pilier qu'il y a la plus grande activité législative provenant du PE.

Le 1<sup>er</sup> pilier a besoin de beaucoup de règlements et de directives pour être mis en œuvre.

Dans un Etat, le rôle du Parlement est tout à fait homogène : il suffit de dire que le Parlement vote la loi et on a rendu compte du pouvoir du Parlement.

Dans le système européen, le rôle législatif du PE est différent suivant les domaines. Dans certains domaines, il n'a qu'un rôle consultatif alors que dans d'autres il a un pouvoir de décision.

A l'origine, le PE n'avait qu'un pouvoir consultatif. Ce n'est que progressivement que les révisions lui ont donné des pouvoirs.

Aujourd'hui, la partie consultative est plus restreinte que la partie décision. Ce que souhaite le PE c'est que la partie consultative disparaisse totalement et qu'il ait un pouvoir de décision dans tous les actes de base.

### A- Le pouvoir consultatif

Dans beaucoup de dispositions du traité on lira la formule suivante : le Conseil adopte sur proposition de la Commission, à l'unanimité ou à la majorité qualifiée, une directive ou un règlement, après consultation du PE.

Qu'implique cette formule ?

#### 1°- La consultation est obligatoire

Il faut faire la différence avec l'avis conforme où le Conseil est obligé de suivre l'avis.

Si le Conseil néglige de consulter le PE lorsque le traité a prévu cette consultation, l'acte serait entaché d'un vice de forme substantiel et serait annulé par la CJCE.

Il n'y a qu'une seule exception prévue par la Cour : en situation d'urgence, le PE ne prendrait pas les dispositions nécessaires. Dans ce cas, le Conseil pourrait se passer de la consultation du PE.

#### 2°- L'exercice du pouvoir de consultation par le PE

Il a amené le PE à exercer un pouvoir qui ressemble le plus possible à un pouvoir législatif.

En effet, cette notion de consultation est vague. On peut penser que l'avis du PE pourrait consister en un document assez bref.

Ce n'est pas ce qu'a fait le PE : sur la base de ce pouvoir, le PE a fait en sorte de développer un pouvoir d'amendement. Un pouvoir d'amendement que le Conseil n'est pas obligé de suivre.

Lorsque le PE reçoit une proposition de la Commission (soumise aussi au Conseil), même s'il n'a qu'un pouvoir de consultation, il soumet cette proposition à la procédure législative (soumission à une commission parlementaire, adoption d'amendement). Cela abouti à un rapport transmis au PE en séance plénière. Le Parlement se prononce et adopte une résolution législative à l'issue d'un débat.

Cette résolution est un acte comportant 2 colonnes :

-colonne de gauche : le texte initial de la Commission

-colonne de droite : les amendements adoptés par le PE

C'est cette résolution législative qui est envoyée au Conseil. Il appartient alors au Conseil de se prononcer étant entendu qu'il n'est pas obligé de suivre la résolution.

Par ce mécanisme, le PE essaie d'avoir l'influence la plus grande possible sur la procédure législative.

On peut constater que le Conseil écarte rarement la totalité des amendements européens. On a pu constater que presque toujours le Conseil retient au moins certains amendements alors qu'il n'est pas obligé de le faire. Le PE a donc une influence sur les textes proposés par la Commission.

Le PE peut aussi demander à la Commission de retirer ou de modifier sa proposition. La Commission n'est pas tenue de le faire. Mais là encore il y a une influence exercée par le PE.

## B- Le pouvoir de décision

Il s'exerce sous 2 formes :

- ✓ une forme principale : l'exercice du pouvoir de codécision
- ✓ une forme subsidiaire : l'émission d'un avis conforme

### 1°- La procédure de codécision

Cette procédure a été créée par le Traité de Maastricht, modifiée dans le sens de la simplification par le Traité d'Amsterdam et de Nice.

C'est une des procédures législatives les plus complexes au monde.

Pourquoi ?

Elle met à égalité 2 organes de nature différente.

Dans les Etats démocratiques, il y a généralement 2 chambres. La procédure législative suppose l'intervention des 2 chambres.

On constate que l'évolution a fait en sorte que dans les Etats une Assemblée a la prépondérance sur l'autre. Il n'y a donc pas d'égalité entre les 2 chambres.

Cette inégalité procure un avantage pratique : l'une des chambres aura le dernier mot.

Or, dans le système européen, le PE et le Conseil sont à égalité : l'un ne peut pas l'emporter sur l'autre. Donc, en codécision, il faut nécessairement que l'acte adopté découle d'un commun accord des 2 organes.

C'est pourquoi cette procédure de codécision est si complexe : elle a pour but d'amener les 2 organes à se mettre d'accord, à trouver des compromis.

Les caractéristiques :

- ✓ c'est une procédure à étapes

Au maximum, il y a 3 lectures. La procédure peut s'arrêter avant si l'acte a été adopté avant la 3<sup>ème</sup> lecture ou parce que l'un des 2 organes à utiliser son pouvoir de rejet du texte.

- ✓ une procédure particulière de conciliation entre les 2 organes

Elle ne peut être utilisée qu'après la 2<sup>nde</sup> lecture. Un recours à un comité de conciliation composé à égalité de membre du Conseil et du PE.

Ce comité essaie d'adopter un texte qui sera soumis en 3<sup>ème</sup> lecture au Parlement d'un côté et au Conseil de l'autre.

Si le comité de conciliation ne parvient pas à mettre sur pied un texte commun, le texte est définitivement rejeté.

Dans le cas contraire, le texte est soumis à cette 3<sup>ème</sup> lecture. Dans cette hypothèse les 2 organes disposent tout de même du pouvoir de ne pas adopter le texte.

On pourrait penser qu'avec une procédure aussi compliquée, il y a de grands risques pour que les textes proposés par la Commission soient bloqués. En fait ce n'est pas le cas. En dépit de la difficulté de la procédure, le but de la codécision est atteint.

Les 2 organes arrivent à se mettre d'accord sur un texte et il y a peu de cas de blocage total.

Seulement, le résultat est que souvent le texte subi d'importantes modifications.

Ceci est nécessaire car étant donné que le Parlement et le Conseil représente 2 légitimités aussi fortes l'une que l'autre, il n'est pas envisageable qu'à l'avenir l'un ait la prépondérance sur l'autre.

Autrement dit le système d'égalité entre les 2 organes est destiné à durer.

Exemple récent : la directive Bolkenstein.

## 2°- La procédure d'avis conforme

C'est une procédure beaucoup plus simple : le Conseil soumet un texte au PE et le Parlement doit répondre par oui ou non.

S'il dit oui, il donne un avis conforme et le texte peut être adopté.

Cette procédure s'applique à 2 types d'actes :

- ✓ certaines décisions à caractère exceptionnel
- ✓ aux accords internationaux (cas le plus fréquent)

Les accords d'adhésion ne peuvent entrer en vigueur sur décision du Conseil qu'après avis conforme.

La Communauté conclut beaucoup d'accords internationaux. Si on observe la pratique des Etats, on constate qu'il y a 2 types de système :

- des Etats dans lesquels tous les accords internationaux sont soumis à une procédure de ratification après autorisation parlementaire

- des Etats (France) dans lesquels où seuls certains accords sont soumis à une autorisation parlementaire.

Le système communautaire relève de la 2<sup>nde</sup> catégorie.

Autrement dit dans le système communautaire, certains accords sont adoptés sur décision du Conseil étant précisé que le Parlement donne un avis simple. D'autres accords sont adoptés après avis conforme.

Dans ce 2<sup>nd</sup> cas, le PE peut donc bloquer la conclusion d'un accord international.

En pratique, le PE ne se sert pas de ce pouvoir pour bloquer un accord. En fait, politiquement il est assez difficile de bloquer un accord alors que celui-ci est déjà finalisé.

## 2. Le pouvoir budgétaire

Dans un Etat, le Parlement vote le budget. C'est un acte annuel qui autorise la perception des recettes et l'exécution des dépenses.

Dans le système européen, les pouvoirs du PE se rapprochent d'un Parlement national mais globalement ils sont moins importants.

Cependant, il faut rappeler que dans les Etats les pouvoirs des Parlements sont réduits par l'importance des pouvoirs exécutifs.

Dans tous les Etats, le budget émane de l'exécutif. Le pouvoir du Parlement est souvent très réduits.

En France, il ne peut modifier les dépenses que dans des conditions très strictes.

Dans le système européen, le PE n'a pas de pouvoir direct sur les recettes parce que les recettes du budget sont prédéterminées par la décision RP qu'adopte pour une période pluriannuelle le Conseil.

Donc, ce que doit faire le PE, c'est se prononcer sur les dépenses. Et, comme il y a obligation de voter le budget en équilibre, si le PE modifie les dépenses cela va entraîner une obligation d'adapter les recettes

Même si on se limite aux dépenses, les pouvoirs du PE sont limités par un élément supplémentaire :

Il existe en effet 2 catégories de dépenses :

- ✓ les dépenses obligatoires : ce sont celles qui sont la conséquence des actes juridiques déjà en vigueur dans le cadre communautaire. Elles peuvent être modifiées par le PE. Mais à l'issue de la procédure budgétaire, le Conseil a la possibilité de modifier à nouveau les amendements parlementaires. Le Conseil a donc le dernier mot.
- ✓ les dépenses non obligatoires : là c'est le PE qui a la prépondérance sur le Conseil.

Enfin, le Parlement dispose du pouvoir, lors du vote final, de rejeter le budget à une majorité renforcée.

Dans ce cas, il faut recommencer toute la procédure.

### 3. Les pouvoirs du PE à l'égard de l'exécutif

#### A- La constitution de la Commission

Cf. supra la Commission.

Mais qu'est ce que l'exécutif ?

Cela dépend du type de pouvoir :

- ✓ pouvoir d'information : Commission, Conseil et même CE
- ✓ pouvoir de sanction : à l'égard de la Commission

#### B- Les autres pouvoirs

##### 1°- Le pouvoir d'information.

Le PE s'est là aussi inspiré des traditions nationales. Le PE, puisqu'il représente les peuples, a le droit d'être informé de tout.

Pour cela il dispose de moyens :

- ✓ les questions :

Tout parlementaire a le droit d'adresser une question à la Commission, au Conseil et même au CE

Les institutions questionnées ont obligation de répondre.

Les questions écrites et orales avec ou sans débat aboutissant au vote d'une résolution exprimant seulement une opinion.

Les questions orales sont inscrites à l'ordre du jour et l'institution questionnée doit être présente au débat pour répondre.

Cela concerne surtout la Commission.

Ces questions peuvent porter sur tous les piliers.

- ✓ la commission d'enquête

Le PE peut constituer sur une question particulière une commission d'enquête.  
Rapport puis débat.  
Ex : la vache folle.

- ✓ la remise de rapports

Les institutions sont tenues de remettre des rapports au PE lui permettant d'être informé. Ils peuvent être l'objet de débat et de résolution.

Dans ces cas présentés, il n'y a pas de sanction. La seule sanction est le vote de censure.

## 2°- Le pouvoir de vote d'une censure

Ce pouvoir ne s'exerce qu'en direction de la Commission.

En cas de vote positif, il contraint la Commission à démissionner collectivement. Ce pouvoir avait été prévu dès le traité CECA. Il a été repris par le traité CE et n'a pas été modifié substantiellement par les traités de révision.

C'est une procédure grave et est donc soumise à des précautions particulières :

- ✓ il faut qu'un délai s'écoule entre le dépôt et le vote de la motion
- ✓ la censure exige une majorité renforcée

Jusqu'à présent, il n'y pas de cas de censure ayant abouti à un vote positif. Cela aurait pu se faire si la Commission présidée par Jacques Santer n'avait pas démissionné avant le vote de la motion de censure.



## **TITRE 1 : LES COMPOSANTES DU DROIT COMMUNAUTAIRE**

### **Chapitre 1. Les sources du droit communautaire**

- **Un ordre juridique développé, diversifié et hiérarchisé**

- ✓ **Un ordre juridique développé**

**Rapport annuel CE, 1992**, consacré au droit communautaire constate :  
Étaient en vigueur en France 22 445 règlements, 1675 directives, 1298 accords et protocoles internationaux,...

Le CE estimait qu'il y avait en vigueur 130 000 textes nationaux dont 80 à 85 000 lois. La proportion de textes communautaires est un peu supérieure à 1 sur 5.

Ces données doivent être relativisées : les textes communautaires touchent surtout aux droits économiques.

Le Traité de Maastricht n'a pas fondamentalement modifié cette situation. D'un côté, en application du principe de subsidiarité, la Commission a été amenée à retirer certaines dispositions.

Mais le Traité de Maastricht et d'Amsterdam vont étendre le domaine du droit communautaire. La prégnance du droit communautaire (droit de la concurrence, de la santé, économique..) est incontestable.

Une autre approche à travers le recensement effectué par la Commission à travers son rapport général pour 2004 :

Le PE et le Conseil ont adopté 40 règlements, 31 directives et 4 décisions.

Le Conseil seul : 146 règlements, 17 directives, 40 décisions et 4 recommandations.

La Commission : 672 règlements, 59 directives, 468 décisions et 45 recommandations.

Ces chiffres doivent tenir compte du fait que dans la même période des textes ont été abrogés :

Pour le PE et le Conseil : 3 règlements, 4 directives et 2 décisions.

Pour le Conseil : 104 règlements, 22 directives et 16 décisions et 2 recommandations.

Pour la Commission : 391 règlements, 18 directives, 190 décisions et 1 recommandation.

Du point de vue de l'équilibre du droit communautaire cela est important.

On constate qu'il y a peu d'abrogation pour ce qui concerne les textes adoptés en codécision.

✓ Un ensemble diversifié

C'est un trait qui frappe de manière immédiate. En ce qui concerne les CUE on a une grande diversité d'actes juridiques.

✓ Un ordre juridique hiérarchisé

De ce point de vue il ressemble au droit national.

Cette hiérarchie est sanctionnée par le principe de légalité : les actes de niveau inférieur doivent être conformes aux actes de niveau supérieur.

Etant servi par un système de recours juridictionnel, c'est un système hiérarchisé effectif.

- Le droit communautaire constitue un ordre juridique autonome

Les règles juridiques sont liées entre elles.

Cet ensemble est autonome par rapport au droit international et national

Distinction droit communautaire et droit de l'UE.

Dans le traité sur l'UE, on trouve aussi une instrumentation juridique. Elle est dominée par une logique intergouvernementale, c'est-à-dire par le principe de l'unanimité.

Le traité sur l'UE met en place une instrumentation particulière :

- ✓ pour la PESD (2<sup>ème</sup> pilier), le Traité de Maastricht met en place 3 instruments :

l'action commune ; elle est adoptée par le Conseil à l'unanimité.

Dans ce domaine, la Cour de justice n'a pas de compétence. Il n'y a donc pas de contrôle juridictionnel.

L'union est amenée à adopter certaines actions communes.

Ex : L'opération militaire en BH, en République Démocratique du Congo.

les positions communes : a pour but de déterminer une position commune de l'UE sur un certain nombre de questions.

Ex : la prévention et le règlement des conflits en Afrique (adopté en 2002).

les stratégies communes (depuis Traité d'Amsterdam) : sont destinées à encadrer des actions ou positions communes.

- ✓ pour la coopération judiciaire et policière (3<sup>ème</sup> pilier) :

Au départ, avec le Traité de Maastricht, la totalité du domaine était soumise à l'unanimité.

Les visas, l'immigration, les frontières sont maintenant réglés par le Titre 4 du Traité.

Il reste cependant un 3<sup>ème</sup> pilier : c'est la coopération judiciaire et policière en matière pénale.

Dans ce champ réduit, on trouve des décisions et des décisions cadres comme moyens d'action.

La décision cadre se rapproche de la directive communautaire sauf qu'on lui a refusé tout effet direct.

La décision : la différence est que la décision cadre vise le rapprochement des législations alors que les décisions visent des domaines où il n'y a pas de rapprochement. De même il n'y a pas d'effet direct.

Le schéma communautaire :

1°- Les traités constitutifs : c'est le droit originaire.

2°- Les actes unilatéraux : adoptés par les institutions pour réaliser les objectifs des Traités. C'est le droit dérivé.

3°- Les accords et traités internationaux : négociés au nom de la CUE et conclu par la Communauté

4°- Les sources complémentaires du droit communautaire

5°- La jurisprudence de la CJCE et des TPICE, les PGD communautaire.

## **Chapitre 1. Les # catégories de règles**

### **Section 1 – Les traités institutifs**

Ils se trouvent au sommet de l'ordre juridique communautaire.

#### **La composition**

Ce sont les traités de Paris créant la CECA et les traités de Rome créant la CEE et Euratom.

Ce sont aussi tous les traités qui les ont modifié ou complété :

- ✓ Le traité de fusion de 1965 : il institue un Conseil unique des Communautés européennes
- ✓ Les traités budgétaires de Luxembourg (1970) et de Bruxelles (1975)
- ✓ L'acte unique des 17 et 28 février 1986
- ✓ Le Traité de Maastricht du 7 février 1992
- ✓ Le Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997
- ✓ Le Traité de Nice 26 février 2001
- ✓ Le projet de traité constitutionnel.

Il y a d'autres textes qui s'intègrent à ce bloc constitutionnel :

- ✓ Décision du 21 avril 1970 : établit le système des RP remplacé par une décision du 24 juin 1988.
- ✓ Décision du 20 septembre 1976 établissant les élections des députés au SUD.
- ✓ Les traités d'adhésion des Em.

On trouve encore :

Des annexes, des protocoles et des déclarations. Les annexes ont la même valeur que les traités.

Depuis Maastricht, on trouve moult protocoles et déclarations :

Le Traité de Maastricht comporte 17 protocoles (BCE, critères de convergence), le Traité d'Amsterdam 13 (principe de subsidiarité, rôle des Parlements nationaux), le Traité de Nice 4 (l'élargissement, statut de la Cour de justice, expiration du traité CECA).

Dans le Traité de Nice, on trouve la fameuse déclaration sur l'avenir de l'UE. Ces déclarations sont très diverses : tantôt il s'agit de la position d'un ou 2 Etats, tantôt il s'agit de déclarations souscrites par l'ensemble des Em. Leurs valeurs juridiques ? On s'accorde à n'y voir que des textes à portée politique. Ces déclarations ne font donc pas partie du bloc constitutionnel.

Cet ensemble n'est pas parfaitement unitaire dans le sens où chaque Communauté conserve son autonomie même si les institutions sont les mêmes.

Il y a un traité Euratom et un traité sur les Communautés européennes. Le 1<sup>er</sup> est peu important. Le 2<sup>nd</sup> a connu lui des développements spectaculaires.

## Section 2. La suprématie des traités

### 1. La dimension constitutionnelle

Elle a été affirmée par la jurisprudence :

**CJCE, 23 avril 1986, les Verts.**

La Cour qualifie le Traité de « *charte constitutionnelle de base de la communauté* ». Il est vrai que les traités communautaires ont un contenu matériel qui les apparente à une Constitution : ils déterminent des compétences, mettent en place des institutions avec des pouvoirs particuliers et surtout ils comportent des principes et des valeurs.

Du point de vue formel, on peut par contre en discuter. Si le traité établissant une Constitution était adopté, cet ensemble aurait pu être formellement qualifié de constitution et non plus seulement matériellement.

Cette dimension se traduit néanmoins par la supériorité de cet ensemble sur les autres actes communautaires et sur la révision.

### A- La supériorité des traités institutifs

Il y a supériorité sur tous les actes unilatéraux. Les moyens de sanctionner cette supériorité :

- ✓ Le recours en annulation,
- ✓ Le renvoi préjudiciel,
- ✓ Le recours en carence,
- ✓ L'exception d'illégalité.

Cette supériorité joue également à l'égard des actes conventionnels, c'est-à-dire des traités et accords conclus par les Communautés européennes

**L'art. 300 § 6** pose le principe de la supériorité. Cet article établit une procédure de vérification, de compatibilité.

Il est possible de saisir la CJCE d'un accord international que la Communauté a négocié pour qu'il y ait vérification avec les traités institutifs.

La CJCE se prononce par un avis obligatoire.

Exemples :

.En 1992 à propos de l'accord négocié créant un Espace économique européen.

La Cour y voit des contradictions avec les traités institutifs. L'accord a donc été renégocié.

.L'avis 1-96, rendu le 28 mars 1996 : il concerne l'adhésion de la Communauté européenne à la CESDH.

Les Em vont se mettre d'accord pour demander un avis à la Cour : aucune disposition des traités ne donne à la Communauté compétence pour légiférer en matière de droit de l'homme.

La Communauté n'a donc pas compétence en l'état actuel des traités institutifs : c'est en fait un appel à la négociation alors qu'on est en pleine négociation sur le Traité d'Amsterdam.

En terme de supériorité, on rencontre des problèmes plus délicats :

#### 1°- Les traités conclus par les Em entre eux.

Ils ne peuvent conclure des accords contraires aux engagements communautaires. Par ailleurs, s'il existe des traités antérieurs liant entre eux

des Em, les dispositions s'avérant contraires aux traités communautaires doivent être considérées comme caduques.

## 2°- Les traités conclus entre des Em et des Etats tiers.

Au moment de la signature des traités de 1957, un certain nombre de traités lie des Em à des Etats tiers.

Ex : Dans le domaine du commerce, des tarifs douaniers, il y a les accords du Gatt.

Que valent ces engagements pris antérieurement ? La théorie appliquée ici est celle de la succession :

La communauté succède aux Em lorsque la compétence a été transférée à la Communauté.

Et pour des accords internationaux passés avec des Em antérieurement lorsque les engagements ne font pas partie des compétences communautaires ?

Ici, la règle appliquée est celle pratiquée en droit international public : si un Em était lié au moment de son adhésion, les traités nouveaux n'y portent pas atteinte.

## B- La modification des traités institutifs

Cette procédure est caractérisée par la nécessité d'un accord unanime. On trouve dans les traités une procédure ordinaire de modification et des procédures spécifiques.

### 1°- La procédure ordinaire de **l'art. 48** du traité sur l'UE.

Les 4 Etapes :

- ✓ initiatives de révision : Em, Commission...aboutissant à un projet de révision
- ✓ avis favorable du Conseil : le Conseil doit avoir consulté le PE, la Commission (lorsqu'elle n'est pas à l'initiative). Il faut une unanimité (pas de vote contre).
- ✓ la CIG : négociation et accord unanime sur le texte du traité. L'accord se réalise au sein du CM.
- ✓ La ratification par tous les Em conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La lourdeur de cette procédure et les inconvénients de la technique de CIG en terme de clarté, la possibilité de blocage par un seul Em...tout ceci a conduit à réfléchir à une modification de la procédure de révision.

La pratique a répondu après le Traité de Nice : pour l'élaboration du traité constitutionnel, sans contrevenir à **l'art. 48**, on a mis en place un élément supplémentaire : réunion d'une sorte de convention sur l'avenir de l'Europe.

## 2°- Les procédures simplifiées.

Un exemple : l'art. 190.

Il évoque la procédure d'élection des membres du PE. Pour mettre en place une telle solution, nous avons une procédure simplifiée : proposition et adoption à l'unanimité.

L'unanimité au sein du Conseil reste indispensable.

La question de la modification des traités par un simple accord ?

Est-ce possible ? Ce qu'un traité international a fait, un autre traité international peut le défaire.

Donc, rien ne s'oppose juridiquement à ce que les Em modifient les traités institutifs par un simple accord international, et ce en dehors de l'art. 48.

Cela s'est d'ailleurs déjà produit : décision RP, décision de 1976.

Bien entendu, cette procédure soulève des protestations car les institutions communautaires sont court-circuitées.

On notera toutefois que les grandes modifications ont utilisé les procédures prévues par les traités.

## 2. L'application dans le temps et l'espace

Le traité CECA a été conclu pour 50 ans et a pris fin en 2002.

Les traités institutifs depuis les traités de Rome sont conclus pour une durée illimitée.

Mais, il existe une faculté de retrait. Et, en droit international public, rien ne s'oppose à ce qu'un Em dénonce les traités et se retire.

Le principe d'une durée illimitée n'a jamais été contesté.

L'application territoriale : les traités s'appliquent sur le territoire des Em tel qu'ils se définissent eux-mêmes.

Mais, il y a des situations particulières faisant l'objet de protocoles.

Ex : pour la France, le cas des DOM et des COM. Dans les COM, les règles communautaires ne s'appliquent pas de plein droit.

## **Chapitre 2 – Les actes unilatéraux**

On l'appelle aussi droit dérivé. Ces actes sont destinés à concrétiser les objectifs des traités.

L'art. 249 du Traité CE nous indique quelle est la nomenclature des actes. Il y a plusieurs catégories, 5 types d'acte :

- ✓ les règlements,

- ✓ les directives,
- ✓ les décisions,
- ✓ les recommandations
- ✓ les avis.

L'art. 249 al. 1<sup>er</sup> : pour l'accomplissement de leur mission et dans les conditions prévues dans le présent traité, le PE conjointement avec le Conseil, le Conseil et la Commission arrêtent des règlements et des directives, prennent des décisions et formulent des recommandations et des avis.

L'art. 110 du traité CE concerne la BCE. Elle peut adopter des règlements, des décisions, des recommandations et des avis.

La pratique montre que les institutions ont été amenées également à utiliser des actes juridiques qui portent des dénominations diverses : communication, résolution, conclusion, livre blanc, programme d'action, calendrier...

On a donc la nomenclature officielle et ce qu'il se passe en dehors de l'art. 249.

## 1. La nomenclature officielle de l'art. 249

### A- Les règlements

#### 1°- Définition

**Art. 249 al. 2** : « Le règlement a une portée générale, il est obligatoire dans tout ses éléments et il est directement applicable dans tout Em ».

Par ces caractéristiques, le régime du règlement évoque celui de la loi en droit national.

De fait, la Cour voit dans le règlement un « *acte quasi législatif* ».

La pratique du règlement va introduire une distinction qui porte en germe une véritable évolution du système juridique communautaire.

Certains règlements sont par leur importance comparable à la loi : ils fixent des principes, des règles générales, des objectifs, indiquent les traits principaux d'un régime juridique nouveau.

D'autres règlements sont d'une portée plus modeste et ne font que mettent en œuvre les règlements précédents en précisant certains détails qu'on ne trouve pas dans les textes de bases.



Ainsi, s'est établie une hiérarchie à l'intérieur de la catégorie des règlements :

- ✓ les règlements de base
- ✓ les règlements d'exécution : ils sont pris pour l'exécution des règlements de base

Cette distinction retentit sur les modalités d'adoption de ces actes.

Règlement de base : adoption dans la procédure la plus solennelle avec soit la participation du PE soit la procédure de codécision.

Règlement d'exécution : dans les dispositions finales du règlement de base est indiqué s'il doit y avoir des règlements d'exécution qui seront confiés à la Commission le plus souvent.

Autrement dit, l'obligation de consulter le PE disparaît.

Parmi les formalités figurant dans le règlement de base, on trouve l'obligation pour la Commission de consulter un comité (la fameuse comitologie).

On constate que ces 2<sup>nds</sup> règlements sont les plus nombreux.

Cette distinction a posé problème lorsqu'elle est apparue.

**CJCE, 17 décembre 1970, Koester** : admet cette distinction dans la catégorie règlement.

Elle précise que le règlement d'exécution devait être conforme au règlement de base. C'est dans le règlement de base que l'on doit trouver les éléments fondamentaux d'origine juridique.

On aboutit à une situation proche de l'ordre interne.

Ex : la France avec la loi et les décrets d'application.

Cette pratique, que la CJCE a reconnu conforme, pose une question fondamentale :

Le problème de la distinction entre la fonction législative et réglementaire dans l'ordre communautaire ?

En droit communautaire, il n'y a pas cette distinction. Mais la Constitution s'engage dans cette voie : on trouve d'un côté les lois et lois-cadres du PE et d'autre part les règlements pour la fonction exécutive.

## 2°- L'autorité du règlement

- Généralités

Le règlement s'intègre au système juridique dans les conditions qu'il définit lui-même. Autrement dit, aucun acte national n'est nécessaire. Et même, tout acte national prétendant autoriser l'application d'un règlement est interdit. Le règlement publié au JOCE vaut entrée en vigueur.

Directement applicable, oui. Mais, il arrive que les règlements communautaires renvoient à des actes nationaux.

Au lieu de conférer une compétence d'exécution à la Commission, il la confère aux Em.

Ici, on peut douter du caractère directement applicable du règlement. La doctrine a du mal à prendre position sur ce point.

On dira que le caractère directement applicable est ici suspendu.

- **Sur qui pèse l'obligation ?**

D'abord sur les particuliers dont la situation juridique est modifiée au jour de publication.

Cela concerne aussi les Em. Ils ont une obligation passive dans le sens où ils n'ont rien à faire. Une obligation active dans le cas où ils doivent prendre des mesures d'application.

Enfin, il va de soi que les institutions sont tenues de respecter les actes adoptés.

- **La motivation**

C'est une formalité substantielle.

La motivation doit viser les situations de droit et de fait qui ont conduit à l'adoption de l'acte.

La motivation doit aussi être suffisante (contrôle de la Cour sur ce point).

- **La publication**

Il s'agit de la publication au JOCE qui commande l'entrée en vigueur de l'acte.

## **B- Les directives**

### **1°- Définition.**

C'est la 2<sup>ème</sup> catégorie mentionnée par l'**art. 249**.

Elles constituent une application anticipée du principe de subsidiarité. Pourquoi ? Parce que la directive repose sur une collaboration entre les autorités communautaires et nationales.

C'est cette collaboration qui fait l'originalité de la directive. En effet, toutes directives appellent des mesures nationales de mise en œuvre.

Par conséquent, dans le système de la directive sont concernés les niveaux communautaire et national.

**Art. 249 al. 3** : « la directive lie tout Em destinataires quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ».

On dira que la directive fixe une obligation de résultat. Cette formule ne doit pas créer un malentendu :

En apparence, la directive n'est pas un acte de portée générale puisque l'**art. 249** nous parle d'Em destinataires.

En vérité, les directives s'adressent à tous les Em.

La CJCE a reconnu d'ailleurs que les directives avaient une portée générale.

La conséquence tirée du point de vue des formalités de publication : au départ, c'est la notification. Mais, le Traité de Maastricht a prévu que les directives devaient être publiées au JOCE.

## 2°- Le régime juridique.

Collaboration des autorités nationales et communautaires : Il y a bien une obligation de résultat.

Un délai est laissé aux Em. Délai dépendant de la matière où intervient la directive (6 mois à 3 ans).

A l'expiration du délai, les mesures de mises en œuvre doivent avoir été prises.

Y a-t-il des obligations pendant le délai de mise en œuvre ?

**OUI** en ce sens que le principe de bonne foi impose aux Em d'adopter des mesures privant l'effet recherché par la directive.

La non transposition ou la transposition incomplète rencontre des sanctions :

L'action principale est l'action en manquement mise en œuvre par la Commission.

Une sanction indirecte : la remise en cause de l'Etat par les particuliers victime de la non transposition.

*« Les Em ont le choix de la forme et des moyens ».*

Ce choix est tout relatif. Les Em peuvent être amenés à adopter des textes juridiques, à mettre en place un régime de sanction ou encore à mettre en place des services administratifs.

Souvent, il sera fait appel à des textes de niveaux différents : pour les directives importantes, des lois, des décrets.

La répartition nationale des actes doit être respectée : c'est ce qu'on entend par choix des moyens.

La mise en œuvre suppose des textes obligatoires.

De simples pratiques administratives peuvent-elles être acceptées comme moyen de transposition ? Non car elles n'engendrent aucune sécurité juridique.

De manière exceptionnelle, il est arrivé que dans un Em aucune mesure ne soit nécessaire.

Les instruments juridiques existants dans cet Em sont suffisants pour l'application de la directive.

A coté des directives de base sont apparut des directives d'exécution dont la rédaction a été remise à la Commission.

L'hypothèse est là plus rare que pour le règlement.

### 3°- Difficultés liées aux directives.

- Difficulté liée au contenu

Certaines directives ont un contenu très précis alors qu'elles devraient se borner à énoncer un résultat à atteindre.

Il arrive que la directive soit très précise et ressemble à des règlements. Cette évolution a été critiquée à juste titre.

A quoi tient cette évolution ?

- *des raisons techniques :*

Ce n'est pas l'impérialisme communautaire qui conduit à développer les directives dans le sens de la précision.

Dans certains domaines, la précision est nécessaire. On ne peut fixer le résultat sans entrer dans les détails.

Ex : si on entend par directive réglementer dans la santé publique, l'utilisation de conservateur,...on n'a pas d'autres solutions de préciser quel conservateur sera interdit.

Que reste t'il pour la transposition ? Pas grand-chose. Mais, en fait dans certains domaines, on ne peut distinguer entre obligation de résultat et de moyen.

- *des raisons politiques :*

Lors de la discussion d'une directive au sein du Conseil, certains Em y sont favorables d'autres non.

Au PE, on retrouve aussi des clivages. Les adversaires de la directive vont chercher à obtenir un texte très vague, peu contraignant.

Pour les autres Em, c'est l'inverse et vont chercher la précision car de cette manière, les Em réticents ne pourront pas esquiver le contenu de la directive.

- Les retards dans la transposition

C'est un problème récurrent. Il révèle des problèmes d'ordre interne : lenteur de l'administratif, surcharge du travail parlementaire, pression de lobbies...

La réglementation existante, dans le domaine d'intervention de la directive, est complexe ce qui rend très difficile la transposition.

Mais, 96 % des directives sont partout mises en œuvre. La Commission agit dans le cas contraire par la voie de l'action en manquement.

En effet, sinon on aboutit à une double inégalité :

- ✓ entre les Em qui ont transposés et ceux qui n'ont pas transposé
- ✓ entre les particuliers, personnes morales des différents Em.

Contre cette difficulté, des mesures de prévention ont été prises : les directives se terminent toujours aujourd'hui par une mesure de notification obligatoire prise par l'Em à l'égard de la Commission : cela permet de contrôler.

- L'effet direct de certaines dispositions

Les directives peuvent-elles être évoquées directement par une personne à un procès ?

Cf. infra.

A présent, 2 questions se posent :

- pourquoi choisir le règlement plutôt que la directive ?
- y a-t-il une hiérarchie entre les 2 ?

- ✓ La question du choix :

Dans certains cas, les traités ont précisé l'instrument juridique qui devait être utilisé.

Ex : en matière de libre circulation des travailleurs, l'art. 48-3 indique qu'il faut prendre des règlements.

En matière d'aide d'Etat, le traité invite également à l'adoption de règlement.

Dans d'autres cas, les traités nous disent de recourir à des directives : libre prestation de service, de circulation des Kx, d'harmonisation des législations...

Enfin, dans d'autres cas, les traités ne disent rien ou encore parle de prendre les mesures nécessaires, spécifiques....

A quoi faut-il s'en tenir dans ce cas ?

Lorsque l'instrument juridique est précisé, il faut l'utiliser.

En revanche, lorsque les traités ne disent rien, il y a un choix à faire. Quels sont les critères de choix ?

On notera que le critère de choix n'est pas un critère politique. Le choix de l'instrument obéit à des considérations fonctionnelles.

Il y a lieu de tenir compte du domaine dans lequel le texte intervient et de la nécessité particulière de prise de mesure uniforme.

Si un domaine exige des mesures uniformes dans un délai bref : le règlement s'impose.

Dans le cas contraire, la directive s'imposera.

- ✓ La question de la hiérarchie :

Non, ce sont 2 instruments différents dont l'utilisation est parallèle. Il n'y a aucun lien hiérarchique entre les 2.

### C- Les décisions

Ce sont des actes individuels qui sont destinés à appliquer une règle générale à des situations concrètes.

Ce sont des actes obligatoires pour les destinataires.

On trouve en fait 2 catégories de décisions :

- ✓ celles s'adressant aux Em
- ✓ celles s'adressant aux particuliers

Exemples de décisions :

.S'adressant aux particuliers : la société Microsoft. Décision de la Commission infligeant une sanction. Cette décision peut être attaquée devant le juge.

.S'adressant aux Em : obligation de récupérer des aides versées en contradiction vis-à-vis du droit communautaire.

La décision n'est légale que si elle respecte les règles générales d'emploi. Il y a un contrôle de légalité.

D'un point de vue juridique, la question principale : Distinction règlement/décision ?

La Cour s'est parfois trouvée en présence de règlement dont on pouvait se demander s'il ne s'agissait pas plutôt de décision.

La question était de savoir si la Cour devait s'arrêter à la dénomination de l'acte ? Ce n'est pas ce qu'elle fait et s'intéresse au contenu de l'acte.

Par conséquent, s'il apparaît que le contenu d'un règlement est tel qu'en réalité ce règlement s'adresse à quelques destinataires, à des sujets déterminés, alors la Cour considèrera qu'il s'agit d'une décision.

Quel intérêt ?

Il est grand. L'enjeu pour les destinataires est que les décisions peuvent être attaquées dans tous les cas. En revanche, les recours des particuliers contre les règlements sont très difficiles.

### D- Les recommandations et avis

Ils ont en commun de ne pas être des actes obligatoires.

La recommandation est un acte qui invite à adopter un certain comportement. L'avis exprime plutôt une position, souvent juridique sur un problème particulier.

Ces actes ne créent pas d'obligation. On dira qu'ils n'ont pas d'effet juridique. Il n'y a donc pas de recours contre de tels actes.

Cependant, une affaire portée devant la Cour nous a montré que les recommandations pouvaient avoir un certain effet juridique

### **CJCE, 13 décembre 1989, Grimaldi :**

Un travailleur italien dans le bâtiment établi depuis quelques années en Belgique,

Maladie des articulations des doigts,

Demande à bénéficier du régime de protection pour les maladies professionnelles,

Refus de l'administration car cette maladie ne figure pas dans la liste belge,

Existe une recommandation communautaire établissant une liste européenne des maladies professionnelles. Y figure celle du travailleur italien,

Le tribunal pose une question préjudicielle à la Cour qui répond de la manière suivante :

« *La recommandation n'est pas obligatoire, mais elle n'est pas dépourvue de tout effet juridique* ».

Qu'est ce à dire ?

Elle veut dire au juge belge qu'il y avait lieu d'interpréter le droit belge au regard de cette recommandation.

## **2. La nomenclature hors l'art. 249**

La pratique révèle l'existence d'une série d'acte non visé par l'art. 249. Le Conseil nous met en présence de conclusion, résolution, programme, communication, ligne directrice, livre blanc, vert....

On a donc ainsi une floraison d'actes sous des dénominations diverses.

Cette pratique subsiste et répond souvent à des considérations qu'on retrouve en droit national.

Ex : le livre blanc : rendre public certaines orientations souhaitables sur tel sujet.

C'est un système très en amont de l'acte réglementaire.

La communication : il s'agira d'indiquer, en présence d'un acte complexe, ce qu'on doit comprendre.

Problème lié à ces textes : la question de leur valeur juridiques.

La solution est très simple. Le juge communautaire ne s'arrête pas à la dénomination de l'acte. S'il apparaît que dans ces textes, il y a des éléments juridiques, il n'hésitera pas à requalifier l'acte en acte juridique.

Les termes de l'art. 249 sont parfois employés dans le traité en dehors de l'art. 249. Ex :

Le terme de « règlement » se retrouve dans certaines dispositions du traité pour viser le RI des institutions.

Le terme « directive » se retrouve dans le domaine des relations internationales de la Communauté lorsque le Conseil adresse à la Commission des « *directives de négociations* ».

Le terme de « décision » est souvent employé dans le traité à propos d'acte qui ne sont pas ceux de l'[art. 249](#) : ex, modification du nombre de juge par décision du Conseil.

Enfin, les avis :

Il y a l'avis motivé dans le cadre de l'action en manquement,

L'avis donné par le CES, par le PE dans le cadre d'une procédure où il est consulté. Ce ne sont pas les avis de l'[art. 249](#).

Le problème qui se pose à nous : vérifier le contenu matériel de l'acte pour vérifier s'il n'y a pas de dispositions impliquant des droits ou des obligations pour les particuliers.

Mais, les plus gênants sont les actes hors nomenclature prenant les mêmes dénominations que les actes de la nomenclature officielle.

### **Chapitre 3. Les actes conventionnels**

Il existe environ 1500 actes internationaux conclus par la Communauté. L'accord international, ces accords sont des moyens de réaliser les objectifs des traités.

La procédure d'élaboration des traités conclus par la Communauté est définie à l'[art. 300 CE](#).

Dans ce cadre, il est question d'abord de la négociation. Elle est ouverte par une décision unanime du Conseil.

Le Conseil introduit à cette occasion des directives de négociation à destination de la Commission qui va négocier.

Le Conseil peut très bien revenir sur ces directives ou les préciser par la suite.

Une fois l'accord conclut, il faut l'adopter :

C'est le Conseil qui adopte l'accord à l'unanimité. L'adoption se fait tantôt sous la forme d'un règlement tantôt sous la forme d'une décision.

L'autorité juridique de l'accord ?



C'est très simple, cet accord international a été conclu dans le cadre de compétences conférées à la Communauté. Il se trouve donc dans une position inférieure aux traités institutifs.

Il y a d'ailleurs une procédure (art. 300 § 6) de vérification de la conformité des accords signés aux traités institutifs. La Cour rend un avis obligatoire.

Par rapport aux actes unilatéraux : les institutions sont tenus de respecter les accords internationaux dans leur activité normative. Par conséquent il faut une conformité aux accords internationaux du droit dérivé.

Si un règlement est contraire à un accord international, il est possible d'agir en annulation ou par la voie de l'exception d'illégalité.

#### **Chapitre 4. Les sources complémentaires**

Ce n'est pas du droit communautaire, mais c'est du droit qui a une fonction communautaire. C'est du droit qui existe car il trouve sa raison d'être dans le droit communautaire.

2 exemples courants :

##### **1°- Les conventions de l'art. 293 du traité de Rome**

Cet art. invite les Em à engager des négociations pour régler certains problèmes qui ont un rapport étroit avec le droit communautaire. On utilise donc ici la technique de la négociation internationale traditionnelle.

Les sujets :

- ✓ la protection des personnes et la jouissance de leurs droits,
- ✓ l'élimination de la double imposition,
- ✓ la reconnaissance mutuelle des sociétés,
- ✓ la reconnaissance et l'exécution des décisions de justice en matière civile et commerciale

Le Traité de Rome va être suivi d'une accélération du commerce juridique entre les différentes personnes des Em.

Ce sont donc des accords entre les Em et non pas des accords issus de l'activité de la Communauté. Cependant ils ont leur raison d'être.

L'art. 293 a été suivi d'effet et a donné naissance par exemple à :

- ✓ la convention du 29 février 1968 sur la reconnaissance mutuelle des sociétés,
- ✓ la convention du 23 juillet 1990 sur l'élimination de la double imposition,
- ✓ la convention du 25 septembre 1968 sur la reconnaissance et l'exécution réciproque des décisions de justice

- ✓ la convention du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles

Ces conventions sont des accords interétatiques mais leur fonction communautaire retient sur leur fonction juridique.

Certaines de ces conventions (celle de 1968) comportent un mécanisme de renvoi préjudiciel en cas de problème d'interprétation. Autrement dit, le juge national peut saisir en cas de problème le juge communautaire.

## 2°- Les conventions sur la base de l'art. 34 § 2 UE

Nous sommes dans le 3<sup>ème</sup> pilier.

Parmi les modalités de mise en œuvre de ce pilier il y a les positions et stratégies communes. Mais, il y a aussi les conventions internationales. Les Em ont conclu entre eux une dizaine de convention :

- ✓ convention de 1995 concernant la procédure simplifiée d'extradition,
- ✓ la convention portant création d'Europol
- ✓ la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes
- ✓ la convention visant à lutter contre la fraude et protégeant les intérêts financiers de la Communauté.

Ici, la finalité communautaire de ces conventions retient encore plus sur leur régime juridique.

Ainsi, elles entrent en vigueur si la moitié des Em les ont ratifié. Il y a là une singularité par rapport au droit international classique.

Par ailleurs, lorsqu'il faut des mesures d'application, ces mesures sont arrêtées au sein du Conseil et à la majorité des 2/3 des Em. Là encore c'est une singularité.

Enfin, ces conventions peuvent prévoir un mécanisme de renvoi préjudiciel.

Bref, c'est bien du droit international mais avec une spécificité juridique.

## Chapitre 5. La jurisprudence de la CJCE et les pps gx de droit

C'est bien une source du droit communautaire. On rattache à la jurisprudence les principes généraux du droit communautaire (PGDC).

La jurisprudence n'est pas mentionnée dans l'art. 249 CE, mais les dispositions du traité sur la Cour de Justice montrent bien qu'il y a une source jurisprudentielle.

Le problème de cette source de droit est un problème classique. Il y a sur le plan national une littérature et une doctrine abondante.

La doctrine en matière de droit national est influencée surtout par le principe de séparation des pouvoirs.

Dans le contexte communautaire, c'est un peu différent. Il n'y a pas vraiment de séparation des pouvoirs.

Il y a aussi des raisons particulières faisant que la jurisprudence est source de droit. En vérité en droit communautaire cela n'a jamais été contesté.

## 1) La jurisprudence source de droit : les raisons

**1°-** le Traité de Rome est un traité et les traités sont souvent lacunaires, fait par des diplomates en fonction de préoccupations politiques.

Souvent des problèmes juridiques ont été ignorés.

**2°-** on trouve dans le Traité des notions qui n'ont pas été précisées et qui pourtant ont besoin de l'être.

Ex :

- ✓ la libre circulation des personnes contient la libre circulation des salariés. Mais qu'est ce qu'un salarié ? Qui va donner cette définition commune si ce n'est le juge ?
- ✓ l'aménagement des monopoles nationaux à caractère commercial. Mais qui va définir cela si ce n'est le juge ?

**3°-** Le problème crucial des rapports entre droit communautaire et droit national :

Ce problème n'est pas réglé. C'est un problème essentiel pour le fonctionnement du système, l'unité du droit communautaire. On ne trouve rien sur ce point dans les Traités. C'est la jurisprudence encore une fois qui a répondu à ces grandes questions.

**4°-** Le droit communautaire est d'abord appliqué par les juges nationaux. Or, il y a 25 systèmes juridiques différents.

Une arme est prévue pour réguler le droit communautaire : le renvoi préjudiciel (art. 234 CE).

Les dispositions du traité et du droit dérivé devront se lire en fonction de l'interprétation donnée par la Cour.

## 2) L'importance de la jurisprudence à travers les PGDC

La jurisprudence de la Cour a donné naissance à la théorie des PGDC. Ces principes constituent une catégorie juridique non mentionnée dans les traités. Pour l'essentiel, les PGDC sont orientés vers la protection des droits fondamentaux.

3 questions :

- ✓ Pourquoi cette garantie juridictionnelle des droits fondamentaux s'est avérée nécessaire ?
- ✓ Comment a-t-elle été mise en place ?
- ✓ Le bilan de cette jurisprudence ?

## Pourquoi cette garantie s'est avérée nécessaire?

Il importe ici de rappeler ce qu'est la situation de départ :

Les textes des traités entrant en vigueur en 1952 et 1958 ne comportent pas de dispositions particulières sur les droits fondamentaux.

Les auteurs de ces traités n'ont pas entendu en faire des traités de protection des droits fondamentaux.

1949 : Le statut du Conseil de l'Europe par contre intègre la question des droits fondamentaux.

4 novembre 1950 : signature de la CESDH.

Mais, cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de dispositions touchant aux droits de l'homme.

On voit ([art. 12 § 1<sup>er</sup>](#)) qu'il y a le principe de l'interdiction de toutes discriminations en raison de la nationalité.

[Art. 141](#) : est interdite toute discrimination entre homme et femme en ce qui concerne la rémunération.

D'autre part, on voit bien que les dispositions qui touchent à la libre circulation des personnes sont des dispositions qui ont un rapport direct avec les droits de l'homme. Il y a création d'un statut privilégié pour les ressortissants.

Par la suite, le Traité de Maastricht et d'Amsterdam vont compléter ces dispositions sur les droits de l'homme.

Le Traité de Maastricht : les art. 17 à 22 concernant la citoyenneté européenne

-[Art. 13 § 2](#) : généralisation de l'interdiction de toutes discriminations.

-[Art. 6-1 UE](#) : l'Union respecte les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales...

Cet article est prolongé par 2 dispositions importantes :

- ✓ la clause d'adhésion : il faut respecter cet article
- ✓ la disposition sanctionnant les Etats contrevenant de manière grave aux droits fondamentaux

Le Traité d'Amsterdam : on a essentiellement le titre IV sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Il y a donc des adjonctions en matière de droits de l'homme. Ces valeurs étaient implicites jusque là.

Malgré ces adjonctions, le Traité de Rome n'est pas un traité visant la protection des droits de l'homme.

La meilleure preuve : il n'y a aucune clause qui donne compétence aux institutions pour légiférer en matière de droit de l'homme, sauf l'[art. 13 al. 2](#) en matière de lutte contre les discriminations.

## **SOUS-TITRE 2 . LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX DANS L'ORDRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE**

### **Chapitre 1. La construction d'une garantie jurisprudentielle : les pps gx de droit communautaires**

#### Section 1. Pourquoi une garantie jurisprudentielle s'est avérée nécessaire

L'expérience va démontrer que cette vision n'est pas exacte, à savoir la vision des auteurs selon laquelle les traités pouvaient poser problème au regard des droits fondamentaux.

En effet, la situation des opérateurs économiques est affectée par le droit communautaire (droit de la défense...).

Il eut été inacceptable que les actes pris par la Communauté échappent à tout contrôle du point de vue du respect des droits fondamentaux alors que quand ces actes étaient pris par les Em, ils étaient soumis à un contrôle très strict.

Il y aurait alors régression des droits fondamentaux.

Bref, ce transfert ne pouvait être accompagné d'un recul sur le terrain de la protection des droits fondamentaux.

#### Section 2. Comment cette garantie a-t-elle été mise en place

##### **CJCE, 1969, *Stauder* :**

Des particuliers attaquent des actes communautaires en disant qu'ils leur portent atteintes.

La question est posée devant le juge national. Renvoi. La Cour mentionne alors pour la 1<sup>ère</sup> fois les PGDC. Ces principes protègent les droits de la personne.

Cet arrêt va être suivi par un arrêt plus explicite :

##### **CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft* (Arrêt très important)**

Les faits :

Une entreprise allemande met en cause devant le Tribunal administratif allemand un règlement communautaire établissant un régime de cautionnement pour les exportations de produits agricoles.

Pourquoi un tel régime ?

Dans la PAC il y a un régime d'encouragement aux X, la Communauté verse donc de l'argent aux agriculteurs qui exportent.

Cette entreprise dit que le cautionnement exigé est trop élevé et porte atteinte au principe de proportionnalité (citée par la loi fondamentale allemande). Ce règlement est contraire au droit allemand.

Par le jeu des recours, l'affaire est portée devant la CJCE et devant le CC allemand.

Que peut faire la CJCE ?

Elle ne peut pas appliquer la Constitution allemande, ce n'est pas dans sa compétence. En effet, la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur un droit national mais seulement sur le droit communautaire.

Elle va rechercher s'il n'existe pas dans le droit communautaire une règle qui permet d'assurer le contrôle effectif de ce règlement communautaire.

Elle va trouver cette règle dans un PGDC. Elle procède ici à une affirmation de principe : « *le respect des droits fondamentaux fait parti intégrante des PGD dont la Cour assure le respect.*

*La sauvegarde de ces droits, tout en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux Em, doit être exercée dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté ».*

Conclusion : il existe dans l'ordre juridique communautaire des PGD qui protègent les droits fondamentaux. Ces règles, non écrites, font parties du droit communautaire à l'instar des autres sources de droit.

La Cour est compétente pour assurer le respect de ces droits, c'est-à-dire pour censurer les actes communautaires qui leur seraient contraires.

La source de ces PGDC se trouve dans les traditions constitutionnelles communes aux Em.

Cet arrêt, d'une importance considérable, n'a pas immédiatement convaincu les juges constitutionnels allemands.

**CC allemand, 1974, Solange I** : « aussi longtemps qu'il n'y aura pas un catalogue des droits fondamentaux établis par un Parlement élu au SUD, moi juge constitutionnel allemand j'estime que je dois continuer à assurer le respect des droits fondamentaux allemands ».

Ce conflit se retrouve aussi en l'Italie avec la **sentence Frontini de 1973** où le juge constitutionnel italien dit exactement la même chose.

La Cour va confirmer la jurisprudence IHG dans un arrêt :

**CJCE, 14 mai 1974, Nold** :

Cet arrêt est intéressant car la Cour ne se contente plus d'invoquer les traditions communes aux Em, elle évoque également les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auquel les Em ont coopéré ou adhéré.

3 mai 1974 : adhésion de la France à la CESDH.

La jurisprudence de la Cour va continuer à se développer et finir par convaincre les juges allemands et italiens.

Les jurisprudences **Gravital** en Italie (1984) et **Solange II** en Allemagne (1986) vont montrer que les juges ont reçu le message.

### Section 3. Bilan de la méthode de la CJCE :

4 qualificatifs pour cette méthode :

✓ une méthode déductive :

Les instruments nationaux et internationaux sont utilisés par la Cour pour déduire les PGDC.

✓ une méthode sélective

La Cour n'est pas tenue de dégager un PGDC quand bien même un principe se retrouverait dans toutes les Constitutions nationales. C'est en fonction des besoins que la Cour opère son travail de déduction.

✓ une méthode maximisante

Lorsque la Cour dégage un PGDC, la Cour recherche le niveau de protection le plus élevé. Elle ne recherche pas une moyenne de protection. Le standard retenu est celui le plus élevé.

✓ une méthode adaptative

Dans l'arrêt IHG, la Cour nous dit « *dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté* ». On s'est demandé ce que cela signifiait ? C'est l'idée que dans le cadre communautaire il peut y avoir des éléments propres au droit communautaire qui appellent à la limitation du droit.

La protection assurée par la Cour est autonome, elle s'exerce dans le cadre du droit communautaire. C'est là qu'on y trouvera la sanction des actes critiquables.

Par ailleurs, la Cour n'applique pas la CESDH, les Constitutions nationales mais le droit communautaire.

### Justification de la jurisprudence de la Cour :

L'attitude de la Cour est légitimée par les dispositions du traité.

L'art. 230 CE traite du recours en annulation contre les actes communautaires en cas de violation de toutes règles de droit en application des traités. Cela définit la norme de référence en matière de contrôle.

L'autorité de ces PGDC :

On peut avoir sur ce point une approche non positiviste : on pourrait dire que les PGDC reposent sur une sorte d'éthique.

Du point de vue pratique, cette position n'a aucune conséquence. Il n'est pas possible de demander à une juridiction d'annuler une disposition d'un traité institutif au nom d'un tel principe.

Si on se place sur un plan positiviste : la fonction des PGDC est d'étendre le contrôle de légalité aux droits fondamentaux

### Le bilan de la jurisprudence de la CJCE.

La Cour s'est inspiré de la plupart des principes constitutionnels, de la CESDH.

**CJCE, 21 septembre 1989, Hoeschst** : la CESDH a une signification particulière dans la définition des droits fondamentaux.

La Cour va même se référer à la jurisprudence de la CEDH.

En fait, à peu près tous les principes figurant dans la CESDH ont été utilisés par la CJCE.

On s'est demandé s'il n'y avait pas une intégration de la Convention par la voie de la jurisprudence de la Cour. C'est là semble t'il aller un peu loin.

Les PGDC (3 catégories) :

**1°- Des principes propres à tout système juridique démocratique :**

- ✓ les droits de la défense
- ✓ le principe de bonne foi
- ✓ la non rétroactivité des actes juridiques
- ✓ le principe de la légalité
- ✓ le principe de sécurité juridique
- ✓ la règle *non bis in idem*
- ✓ le droit au juge
- ✓ le droit à un contrôle juridictionnel
- ✓ le respect de la vie privée et familiale

**2°- Des principes d'ordre économique et social :**

- ✓ le droit de propriété
- ✓ la liberté d'entreprendre
- ✓ le principe d'égalité
- ✓ le principe de non discrimination
- ✓ le principe de libre circulation
- ✓ le principe de la préférence communautaire

**3°- Des principes relevant du droit institutionnel communautaire :**

- ✓ le principe de la coopération loyale (rapport entre la Communauté et les Em, rapport entre les institutions)
- ✓ le principe de solidarité entre les Em

Conclusion.



1/ Cette construction jurisprudentielle a été consacrée par le traité sur l'UE. Le Traité de Maastricht a introduit dans le traité de l'UE **l'art. 6-2** :

*« L'union respecte les droits fondamentaux tel qu'ils sont garantis par la CESDH et tel qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes des Em en tant que PGDC ».*

La démarche de la Cour a donc été légitimée par les auteurs des traités.

2/ On a vu se développer une protection juridictionnelle efficace des droits fondamentaux. Mais, l'existence de cette protection n'a pas pour autant empêché la recherche d'une garantie législative :

Dès le milieu des années 60, on voit apparaître le souhait que la Communauté se dote d'un catalogue des droits. Pourquoi cette recherche ? Car la protection jurisprudentielle ne revêt pas la même qualité du point de vue de la sécurité juridique qu'une norme écrite.

Une autre tendance : pourquoi est-ce que la Communauté n'adhérait-elle pas à la CESDH ?

Voilà les 2 débats.

### Conclusion sur les sources : le traité établissant une Constitution pour l'Europe

Il y a un remaniement et une remise en ordre :

La remise en ordre se produit par une assimilation des actes des 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> piliers aux actes communautaires. On se rapproche donc du modèle communautaire.

Le remaniement : il est dominé par des considérations institutionnelles. On voit apparaître la catégorie des lois, des lois cadre.

Ces lois se caractérisent par le fait que la procédure d'adoption conjointe est pratiquée.

La loi : c'est le règlement actuel,

La loi cadre : c'est la directive actuel.

La distinction fonction législative et exécutive :

On abouti à un système qui n'est pas parfait :

- ✓ la fonction législative est bien distinguée (loi et loi cadre)

- ✓ la fonction exécutive n'est pas très bien définie:

- .les règlements européens délégués, en respectant la formalité comitologie.

- .les actes d'exécution : ils sont adoptés par les Em.

Pourquoi ? On a réservé l'hypothèse où ces mesures seraient prises au niveau central, c'est-à-dire par les autorités communautaires. Ce serait des règlements d'exécution. L'hypothèse est que l'unité du droit communautaire l'exige.

## Chapitre 2. La recherche d'une garantie normative

- ✓ l'utilité d'une garantie normative subsiste

### Section 1. Le pbl de l'adhésion à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme

La question de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme est un débat ancien mais qui ne cesse de rebondir. Evoquée dans les années 1960, cette question a disparu des débats, et a semblé définitivement enterrée par le Traité d'Amsterdam, dont l'objectif affiché était de créer un système de protection des droits autonomes. Pourtant, cette question a rebondi avec le Traité instituant une Constitution pour l'Europe, ce dernier précisant dans son article I-9, paragraphe 2, que l'Union européenne adhère à la CESDH. Cependant, il faut s'interroger sur la pertinence actuelle d'une adhésion de l'Union européenne à la CESDH. En effet, étant donné la protection aujourd'hui assurée par la Cour de Justice des Communautés Européennes et par la CEDH, une adhésion apporterait-elle une amélioration de la garantie des droits de l'homme ?

#### *1. l'avis de la cour de justice du 28 mars 1996*

Le Conseil consulte la Cour sur la compatibilité avec le Traité CE de l'adhésion de la Communauté à un accord international (la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales). La Cour conclut qu'elle peut, dans le cas d'espèce, rendre un avis sur la compétence de la Communauté pour procéder à l'adhésion mais qu'elle ne peut pas, faute de précisions sur le contenu de l'accord, rendre un avis sur la compatibilité de l'adhésion avec les règles du Traité.

#### *2. le projet de traité établissant une constitution article I-9*

En ce qui concerne la protection des droits fondamentaux, la Constitution apporte des avancées importantes. **L'article I-9** du traité constitutionnel reprend la garantie des droits fondamentaux du traité UE et fait référence à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH) ainsi qu'aux traditions constitutionnelles communes des États membres. Cet article ouvre aussi la voie à l'adhésion formelle de l'Union à la CEDH. Les droits fondamentaux font donc partie du droit de l'Union en tant que principes généraux.

Un protocole annexé à la Constitution prévoit que l'adhésion de l'Union à la CEDH devra préserver les spécificités de l'Union et de son ordre juridique et ne pas affecter la situation particulière des États membres par rapport à la CEDH. En outre, une déclaration annexée à l'acte final de la Conférence intergouvernementale (CIG) constate l'existence d'un dialogue régulier entre la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de

l'Homme, dialogue qui pourra être renforcé lors de l'adhésion de l'Union à cette Convention.

De plus, le traité constitutionnel intègre la Charte des droits fondamentaux, proclamée solennellement lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000, dans la partie II de la Constitution. L'Union européenne se dote donc d'un catalogue des droits fondamentaux qui sera juridiquement contraignant pour l'Union, ses institutions, agences et organes, mais aussi pour les États membres en ce qui concerne la mise en œuvre du droit de l'Union. L'inclusion de la Charte dans la Constitution ne porte pas atteinte à la répartition des compétences entre l'Union et les États membres.

Par son inclusion dans le traité constitutionnel, la Charte devient plus visible pour l'ensemble des citoyens qui seront mieux informés de leurs droits. De plus, elle contient des droits supplémentaires qui ne sont pas compris dans la Convention européenne des droits de l'Homme, notamment les droits sociaux des travailleurs, la protection des données, la bioéthique ou le droit à une bonne administration.

## Section 2. La Charte communautaire des droits fondamentaux

1. l'élaboration de la Charte
2. la contenu de la Charte
3. les rapports de la charte avec les autres txt pertinents
  - a. les traités et leur champ d'application
  - b. la convention européenne de sauvegarde
4. Le caractère contraignant de la Charte ?

## TITRE 2 : LES CARACTERES DU DROIT COMMUNAUTAIRE DANS SES RAPPORTS AVEC LES DROITS NATIONAUX

### Chapitre 1. Le principe de primauté

Les rapports entre le droit communautaire et les droits nationaux sont structurés par 2 principes :

- ✓ le principe de primauté selon lequel les normes communautaires l'emportent sur les normes nationales,
- ✓ le principe de l'effet direct ou applicabilité directe : c'est une qualité attachée à certaines normes communautaires

Quelle est la raison d'être, la portée, la signification du principe de primauté ?  
Quelle a été la réaction du droit français ?

#### Section 1. Signification et portée du ppe de primauté

On entend donc par là la primauté du droit communautaire sur le droit national. Ce principe se pose comme un principe hiérarchique résolvant les conflits.

Ainsi, quand sont applicables à un même conflit d'une part une norme nationale et d'autre part une norme communautaire, on appliquera la norme communautaire.

Un tel principe est assez comparable à celui qui est appliqué dans les Etats fédéraux où l'on considère que le droit de la Fédération l'emporte sur les landers.

C'est donc un principe d'Etat fédéral, révolutionnaire en ce qu'il est très perturbant. Cela explique que ce principe ne s'est imposé que de manière progressive dans certains Em (en France, **CE Nicolo 1989**).

Un arrêt fondateur du principe de primauté : **CJCE, 15 juillet 1964, Costa c/Enel**.

Le 6 décembre 1962, 4 ans après l'entrée en vigueur du Traité de Rome, l'Italie a décidé de nationaliser la production et la distribution de l'électricité. Cette nationalisation a été opérée par une loi votée par le Parlement italien.

On observera d'abord que le Traité de Rome est indifférent au régime de la propriété. **L'art. 295 CE** nous le dit. Par conséquent, aucune disposition de principe ne s'oppose à la nationalisation.

La nationalisation n'aurait pas posée de problème si un avocat italien n'avait pas contesté le bien fondé de cette nationalisation.

Monsieur Costa est furieux car il était actionnaire d'une petite société d'électricité et estime qu'il n'a pas été correctement indemnisé. Il reçoit sa 1<sup>ère</sup> facture d'électricité et refuse de la payer. Il finit devant le tribunal, plus exactement devant un juge de paix de Milan.

Selon Costa, la loi de nationalisation ne respecte pas certaines dispositions du traité de Rome :

- ✓ aménagement d'un monopole national
- ✓ droit d'établissement de l'entreprise
- ✓ la nationalisation comporte des éléments d'aide d'Etat or ces aides font l'objet d'un régime déclaratif

Le prêteur de Milan cherche le traité de Rome (difficile à trouver à cet époque), et comme juge prudent, il ouvre 2 parapluies :

- ✓ renvoi à la Cour constitutionnelle
- ✓ renvoi préjudiciel devant la CJCE

Les affaires suivent leur cours.

Cour constitutionnelle italienne, 7 mars 1964.

CJCE, 15 juillet 1964 (a donc attendu la sentence de la Cour italienne).

Les 2 arrêts vont exactement en sens contraires.

La portée du débat soulevé ici : petit détour par le droit international public.

Les 6 Em adhèrent à une conception dualiste des rapports entre le droit international et le droit interne.

Le dualisme exprime une conception des rapports entre ces droits. Suivant cette conception, les 2 ordres juridiques sont radicalement séparés et il y a 2 conséquences :

- ✓ on ne peut pas invoquer une situation interne dans un conflit interétatique,
- ✓ on ne peut pas invoquer une norme internationale en droit interne.  
C'est très embêtant ! Pour pouvoir le faire, il faut passer par un sas de décompression : il faut qu'il soit introduit dans l'ordre interne par une ratification.  
Dans le système dualiste, elle transforme le traité qui réapparaît de l'autre côté sous forme de loi.

Ainsi pour la Cour italienne, ce qu'une loi a fait en 1957 une loi de 1962 peut le défaire. Il n'y a donc pas besoin de rechercher une éventuelle contradiction, c'est le dernier texte qui s'applique.

Dans un système moniste, on raisonne dans un sens différent : les traités viennent directement se greffer au droit national.

C'est la 1<sup>ère</sup> solution que va retenir la Cour constitutionnelle italienne.

La CJCE connaît la position du juge italien avant de rendre son arrêt. Et, la Cour se trouve placée pour la 1<sup>ère</sup> fois devant le problème de la loi postérieure. Elle se retrouve bien seul.

Elle trouve un élément : l'art. 249 al. 2 définissant le règlement communautaire. Oui mais là, c'est le traité lui-même qui est mis en cause.

La Cour ne trouvant dans les traités aucune indication pertinente va devoir échafauder un raisonnement. Elle s'est surtout intéressée à trois inconvénients de la thèse dualiste :

**1°** : Si on admet la position du juge italien, cela signifie que le statut de droit communautaire est un statut qui dépend de chaque Em

En droit international public, l'autorité d'un traité est fixée par chaque Etat (ex : art. 55C : le traité a une autorité supérieure à la loi).

Autrement dit, dans les 6 Em, le traité n'a pas la même valeur.

L'autorité du traité par ailleurs est susceptible d'évoluer dans le temps au gré de lois nationales.

Ici se pose donc le problème de l'efficacité.

**2°** : On voit aussi que dans un Etat déterminé, la règle communautaire peut être écartée sur un point particulier car il y a une loi contraire. On voit aussi que dans un autre Etat, la règle sera écartée du fait d'un autre point. Ce n'est donc plus le même droit pour les différents Em.

Est donc soulevé ici le problème de l'unité.

**3°** : l'égalité entre les Etats

Si les Em ont signé un traité, c'est pour être dans une situation égale vis-à-vis l'un de l'autre.

C'est pour éviter ces conséquences que la jurisprudence a fixé la doctrine de la primauté.

La primauté a pour raison d'être de donner à l'autorité du droit communautaire un fondement unique échappant à la volonté des Em.

2 attendus importants de l'arrêt Costa c/Enel :

*« Issue d'une source autonome le droit né du traité ne peut, en raison de sa nature spécifique originale se voir opposer un texte interne quel qu'il soit sans perdre sa nature communautaire et sans que soit remise en cause la base juridique de la Communauté ».*

Une source autonome ?

Une nature spécifique originale ?

La Cour veut nous dire que le Traité de Rome n'est pas un traité comme les autres. Le droit communautaire n'est pas un droit international classique.

Par conséquent, les solutions que les Em appliquent au droit international classique ne sont pas pertinentes pour le droit communautaire.  
Le problème des rapports ne se règle donc pas de la même manière.

*« Le transfert opéré par les Em de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire des droits et obligations correspondant aux traités entraîne une limitation définitive de leur droit souverain contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur incompatible avec la notion de Communauté ».*

Si le droit communautaire l'emporte c'est parce que le traité a opéré un transfert de compétence.

Par conséquent dans ces cas, les Em ont perdu leur compétence. Il est donc exclu que l'Em puisse prendre un acte ultérieur dans un domaine où il n'est plus compétent.

Dans cette conception, la primauté est une sorte de qualité substantielle du droit communautaire.

La Cour veut nous dire que c'est l'essence même du droit communautaire qui commande cette primauté.

Dans l'arrêt, la Cour n'a pas raisonné de manière globale mais bloc à bloc. Tout le droit communautaire a un caractère obligatoire. D'autre part, l'autorité s'exerce sur le droit national sans distinguer, quelle que soit la hiérarchie des actes nationaux.

### Arrêt Simmenthal, 9 mars 1978

Le juge italien va poser deux questions préjudicielles à la Cour de justice :

1°) L'applicabilité directe d'une norme de droit communautaire a-t-elle pour conséquence que toute disposition nationale ultérieure contraire à cette norme devra être considérée de plein droit comme inapplicable, sans qu'il soit nécessaire d'attendre leur élimination par le législateur national lui-même (abrogation) ou par d'autres organes constitutionnels (déclaration d'inconstitutionnalité)?

2°) Dans la négative, cette abrogation doit-elle être dans tous les cas assortie d'une rétroactivité pleine et entière de façon à éviter que les droits subjectifs ne subissent un préjudice quelconque?

La Cour répond OUI à la première question. En effet, le contraire reviendrait à nier le caractère effectif d'engagements inconditionnellement et irrévocablement assumés par les Etats membres, en vertu du traité, et mettrait ainsi en question les bases mêmes de la Communauté.

Le juge devra laisser "inappliquée toute disposition éventuellement contraire de la loi nationale, que celle-ci soit antérieure ou postérieure à la règle communautaire" (§ 21).

Suite à cette réponse, la deuxième question est devenue sans objet.

## Section 2. La primauté du droit communautaire et les juridictions françaises

- ✓ absence de difficulté pour les actes administratifs
- ✓ primauté et L nationale

### ■ la position du CC : la décision IVG, 1975

Le Conseil refuse de contrôler une loi par rapport à un traité et délègue ce pouvoir au juge ordinaire. Ce faisant, il intègre explicitement la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen au bloc de constitutionnalité.

le Conseil a jugé qu'il ne lui appartient pas *« lorsqu'il est saisi en application de l'article 61 de la Constitution, d'examiner la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international »*.

différence de nature entre le contrôle de constitutionnalité, prévu par l'article 61, qui revêt *« un caractère absolu et définitif »*, et le contrôle de conventionnalité, prévu par l'article 55, qui présente *« un caractère à la fois relatif et contingent »*

### ■ la position de la Cass : Jacques Vabre, 1975

la Cour a admis que le droit communautaire primait sur la loi française, même postérieure en s'appuyant sur l'article 55 de la Constitution qui prévoit que les traités régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure aux Lois.

### ■ la position du CE : Nicolo, 89

Le CE, après avoir refusé de donner effet au ppe de primauté du dt communautaire sur la loi postérieure contraire (68, JP semoules) a opéré un revirement implicite ds l'arrêt Nicolo.

Le Conseil d'État a accepté de contrôler la compatibilité d'une loi avec les stipulations d'un traité, même lorsque la loi est postérieure à l'acte international en cause, en application de l'article 55 de la Constitution, abandonnant ainsi la théorie de la loi écran.

- ✓ Primauté et Constitution

### ■ La position du CC

Le ctrl exercé en application de l'article 54 de la Constitution sur les traités nouveaux, avant leur ratification.

Article 54 : Si le Conseil Constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier Ministre, par le Président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à



la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.

*L'absence de ctrl sur les actes communautaires par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité.*

*Le cas des lois de transposition des directives communautaires : les décisions des 10 juin, 1<sup>er</sup> juillet et 29 juillet 2004*

**Décision du 10 juin 2004 :** « la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle » et que par cette raison, il ne lui appartient pas de censurer une loi en tant que celle-ci se borne à tirer les conséquences de la directive, sauf cependant, si cette loi était « contraire à une disposition expresse de la Constitution. »

Il a fondé cette position sur l'**article 88-1** : La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences.

Elle peut participer à l'Union européenne dans les conditions prévues par le traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007.

**Décision du 1<sup>er</sup> juillet 2004 :**

**Décision du 29 juillet 2004**

Sur le fondement de l'article 54 de la Constitution française, le Président Jacques Chirac a saisi le Conseil constitutionnel, le 29 octobre 2004 quand à la question de savoir si celle-ci devait être révisée préalablement à la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Tout le raisonnement du Conseil, pour ces trois décisions, s'articule autour de l'article 88-1, qui acquiert ainsi une portée assez conséquente dans l'application du droit communautaire en droit interne. Le Conseil refuse de contrôler la constitutionnalité d'une disposition législative qui transpose mécaniquement une directive car cela aboutirait à vérifier la constitutionnalité d'une directive, c'est-à-dire la conformité du droit dérivé communautaire à la norme constitutionnelle. Un tel contrôle apparaît comme étant contraire à l'article 88-1, qui introduit une « constitutionnalité quasi automatique » du droit communautaire et donc des lois qui ont pour objet sa transposition en droit interne.

Dès lors, le Conseil nous invite à lire l'article 88-1 comme une disposition qui constitutionnalise le principe de primauté du droit communautaire, puisqu'elle permet à ce dernier une intégration dans le droit interne, sans aucune barrière, même constitutionnelle.

■ **La position de CE : arrêt Sarran 1998, arrêt Arcelor 2007**

**Arrêt Sarran** : la suprématie conférée aux engagements internationaux par l'article 55 de la Constitution ne s'applique pas, dans l'ordre interne, aux dispositions de nature constitutionnelle.

**Arrêt Arcelor** : le Conseil d'Etat indique comment le juge administratif assure la conciliation entre la suprématie de la Constitution dans l'ordre juridique interne et les exigences liées à la participation de la France à l'Union européenne.

« Considérant que si, aux termes de l'article 55 de la Constitution, « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie », la suprématie ainsi conférée aux engagements internationaux ne saurait s'imposer, dans l'ordre interne, aux principes et dispositions à valeur constitutionnelle ; qu'eu égard aux dispositions de l'article 88-1 de la Constitution, selon lesquelles « la République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences », dont découle une obligation constitutionnelle de transposition des directives, **le contrôle de constitutionnalité des actes réglementaires assurant directement cette transposition est appelé à s'exercer selon des modalités particulières dans le cas où sont transposées des dispositions précises et inconditionnelles** ; qu'alors, **si le contrôle des règles de compétence et de procédure ne se trouve pas affecté, il appartient au juge administratif, saisi d'un moyen tiré de la méconnaissance d'une disposition ou d'un principe de valeur constitutionnelle, de rechercher s'il existe une règle ou un principe général du droit communautaire qui, eu égard à sa nature et à sa portée, tel qu'il est interprété en l'état actuel de la jurisprudence du juge communautaire, garantit par son application l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué** ; que, dans l'affirmative, il y a lieu pour le juge administratif, afin de s'assurer de la constitutionnalité du décret, de rechercher si la directive que ce décret transpose est conforme à cette règle ou à ce principe général du droit communautaire ; qu'il lui revient, en l'absence de difficulté sérieuse, d'écarter le moyen invoqué, ou, dans le cas contraire, de saisir la Cour de justice des Communautés européennes d'une question préjudicielle, dans les conditions prévues par l'article 234 du Traité instituant la Communauté européenne ; qu'en revanche, **s'il n'existe pas de règle ou de principe général du droit communautaire garantissant l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué, il revient au juge administratif d'examiner directement la constitutionnalité des dispositions réglementaires contestées...** »

## **Chapitre 2. Le principe de l'effet direct**

Effet direct et immédiateté.

Une norme sera d'effet direct, quand elle créera directement des droits subjectifs pour les particuliers, sans qu'il y ait besoin de transposition. Ces

normes pourront être directement invoquées par le particulier devant les tribunaux nationaux.

L'effet direct ne s'applique en aucun cas aux directives.

Applicabilité immédiate : Cette conception dépend en effet de la théorie moniste ou dualiste. C'est à dire que dans le monisme le droit communautaire fait partie intégrante du droit national, et aucune mesure de réception n'est nécessaire pour que le droit communautaire **existe** en tant que droit positif. A la différence du monisme ou pour qu'une loi de droit international existe il faut la reproduire dans le droit national.

L'applicabilité immédiate s'applique à toutes les normes de droit communautaire y compris les directives. Et c'est grâce à cette directive que l'on comprend la distinction entre les deux notions. En effet une directive pour qu'elle soit reconnue comme du droit communautaire il faut la transposer (donc pas d'effet direct), mais un juge pour qu'il puisse vérifier la compatibilité d'une loi avec une directive non encore transposée il faut qu'elle soit reconnue comme norme de droit national même si elle ne s'applique pas encore (applicabilité immédiate).

La cour de justice a confié aux juridictions des Em le soin de veiller, sous son ctrl, à ce que les personnes physiques ou morales puissent tirer du dt communautaire ts les droits que celui-ci est susceptible de leur conférer.

Le ppe de primauté doit les conduire à écarter le dt national non conforme (effet direct), à interpréter le dt national à la lumière du dt communautaire.

### Section 1. Signification du ppe

Tte personne s'appuie sur l'effet direct du droit communautaire lsq'elle invoque l'1 de ces dispositions pr prétendre en tirer « directement » un droit.

L'effet direct permet aux particuliers & aux juridictions nationales de faire appliquer le ppe de la primauté du dt communautaire sur le dt des Em.

Permet aux juridictions nationales, à l'initiative de tt intéressé, de sanctionner la non-conformité, en raison de la présence d'1 dispo contraire du dt national au droit communautaire.

Ss lui, cette non-conformité ne pourrait ê sanctionnée que par l'utilisation de l'action en manquement.

➔ « effet utile » de l'effet direct.

### Arrêt Van Gend en Loos, 1963

Le ppe de l'effet direct trouve son origine ds cet arrêt.

« L'objectif du traité CEE qui est d'instituer un marché commun dt le fcmt concerne directement les justiciables de la Communauté, implique que ce traité constitue plus qu'1 accord qui ne créerait que des obl mutuelles netre Etats contractants. »

La Cour de justice affirme que la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les États ont limité leurs droits souverains, et dont les sujets sont non seulement les États membres, mais

également leurs ressortissants. Elle en déduit un principe fondamental: celui de l'effet direct du droit communautaire.

✓ L'effet direct différé :

- Arrêt Reyners, 1974

Dans cet arrêt, la Cour se prononce sur la liberté d'établissement.

La règle du traitement national constitue l'une des dispositions juridiques fondamentales de la Communauté et peut être invoquée directement par les ressortissants des États membres. La Cour a jugé que l'article 52 du Traité CE (devenu l'article 43), relatif à la liberté d'établissement comportait cette règle.

- Arrêt Defrenne, 1976

Dans cette affaire la Cour de justice est amenée à se prononcer sur la portée de l'article 119 du Traité CEE (devenu article 141 du Traité CE), qui prévoit l'égalité de rémunérations entre homme et femme. Même si l'article 119 est limité au problème de discrimination en matière salariale entre travailleurs de sexe opposé, et même si la Cour refuse d'étendre la portée de cet article à d'autres conditions d'emploi, dans son arrêt, elle reconnaît pourtant que l'élimination de discriminations fondées sur le sexe fait partie des principes généraux du droit communautaire. Ce principe faisant partie de l'ordre juridique communautaire, il pourra par la suite être concrétisé dans des règles de droit précises, dotées d'effet direct, qui vont garantir l'égalité effective des travailleurs masculins et féminins.

✓ effet direct vertical et effet direct horizontal

Effet direct vertical : joue ds les relations entre les Em et les particuliers

Effet direct horizontal : joue ds les relations entre particuliers

## Section 2. les normes auxquelles s'attache l'effet direct

En raison de son effet utile, cad de son rôle ds le ctrl et la sanction du ppe de légalité, l'effet direct devrait être quasi automatique.

La cour n'admet pas cette automaticité pr les règlements.

Les autres catégories de dispositions doivent répondre à certaines conditions.

L'effet direct ne prend néanmoins un caractère d'exception qu'à l'égard des directives en raison des caractéristiques particulières de ce type de norme.

✓ **Le cas des traités institutifs**

Conditions posées par les arrêts fondateurs :

Van Gend en Loos, la Cour a indiqué que le droit communautaire, « de même qu'il crée des charges ds le chef des particuliers, est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent ds leur patrimoine juridique & et que « ceux-ci naissent non slmt lsq'une attribution explicite en est faite par le Traité, ms aussi en raison d'obligations que le traité impose d'une manière bien définie tant aux particuliers qu'aux Em et aux institutions communautaires. »

Assouplissement des conditions : arrêt Lütticke, qui a admis le caractère invocable d'1 obl de faire en constatant que cette obl ne laisse aux Etats aucune marge d'appréciation.

Arrêt Reyners , la Cour a admis que des dispositions du traité étaient, en tant que telles, d'effet direct alors même qu'elles se bornaient à énoncer un ppe, qui devait être mis en œuvre par du dt dérivé et alors que ec dt dérivé n'avait pas encore été adopté par les institutions de la Communauté.

Ces 2 arrêts ont permis aux particuliers de mettre en cause, dvt le sTbx nationaux, un gd nbr de restrictions à l'accès aux professions ss attendre l'adoption d'1 directive d'application.

Critères de l'effet direct :

St d'effet direct les dispositions des traités constitutifs qui st « suffisamment précises et inconditionnelles. »

Les articles qui mettent à la charge des Etats des obl formulées en termes de politique générale ne st pas susceptibles d'être invoquées par des particuliers ds le cadre de l'effet direct.

Les dispositions qui ont un caractère « conditionnel » ne st pas non plus, en ppe d'effet direct. »

Compte tenu du caractère général du traité CE et de l'élargissement constant des critères de l'effet direct, il est permis de considérer que celui-ci est aujourd'hui la règle et l'absence d'effet direct est l'exception.

### **- les règlements**

Le règlement communautaire est de plein dt invocable ds ttes ses dispos.

La cour s'est fondée, pr arriver à cette cl, sur la « nature même » du règlement, qui en vertu de l'art 249, est « directement applicable ».

L'effet direct s'applique à ttes les normes internes et à tt types de litiges, y compris les procès civils entre particuliers.

La cour a admis une exception au ppe de l'effet direct automatique : ds un règlement prévoit l'adoption de mesures d'application par les Em et lsq ceux-ci disposent d'une marge d'appréciation pr la mise en œuvre.

### **- les décisions**

La décision dt un particulier est destinataire crée des obligations et des dts ds son patrimoine juridique.

Elle est donc d'effet direct & le juge national doit laisser inappliqué tt élmt du dt national incompatible ss avoir à vérifier l'existence de conditions particulières.

Décision est invocable ds ts types de litiges.

### **- les accords internationaux cl par les Communauté**

Une dispo d'un accord international aql la Communauté est partie n'est invocable ds le but d'écarter l'application d'1 dispo du droit national que si la dispo peut être considérée comme étant d'effet direct.

Application directe « qd elle comporte une obligation claire et précise, qui n'est ni subordonnée, ds son exécution ou ses effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur ». Demirel, 1987

GATT et OMC :

Le GATT n'est pas d'effet direct.

Décision 1994 : « par sa nature, l'accord instituant l'OMC, y compris ses annexes, n'est pas susceptible d'être invoqué dvt les juridictions communautaires et des Em. »

Accords d'association :

Bcp de dispos des accords d'assoc, tt particulièrement celles qui instituent des libertés de circulation des personnes ont été considérées comme d'effet direct.

### **- Le cas des directives**

La directive n'a pas été conçue pr ê d'applicabilité directe.

La directive impose aux Em des obligations de résultat.

Impose de prendre des mesures de mises en œuvre : ce st elles qui ont une applicabilité directe à l'égard des personnes physiques et morales.

Cr a été néanmoins été amené à admettre un effet direct des directives afin, de donner au juge national la possibilité de sanctionner le non respect des directives par les EM .

#### ➤ Arrêt Van Duyn, 1974

Les directives st susceptibles d'être invoquées par les particuliers dvt les tbx nationaux.

La cour s'est basée sur le fait que les directives ont un effet « contraignant » sur les Etats et que l'effet utile de l'art 249 serait affaibli si on ne donnait pas la possibilité aux tbx nationaux la possibilité d'examiner les moyens qu'un particulier peut tirer d'une directive.

Par la suite, la cour a ajouté l'argument que si l'Etat pouvait, ds un litige, invoquer l'absence d'effet direct d'une directive, il tirerait bénéfice de sa propre carence, ce qui est contraire aux ppe gaux du dt.

p.519

#### ➤ Arrêt Cohn-Bendit, 1978

Le Conseil d'État a refusé cette évolution avec l'arrêt Cohn-Bendit du 22 décembre 1978 en décidant que les directives communautaires "ne peuvent être invoquées à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif individuel à défaut de toute contestation de sur la légalité des mesures réglementaires prises pour se conformer à cette directive".

p.525

#### ➤ Les conditions de reconnaissance d'un effet direct aux directives

Van Duyn : la directive n'ayant pas de plein dt un effet direct ds son esbl , il convient d'examiner , ds chq cas, si la nature, l'économie et les termes de la

disposition en cause st susceptibles de produire des effets directs ds les relations entre les Em et les particuliers. »

St susceptibles d'effet direct les dispositions **« inconditionnelles »** et **« suffisamment précises »** ou **« suffisamment inconditionnelles et précises »**.

La notion de conditionnalité doit ê entendue de façon plutôt étroite.

Le fait qu'une directive laisse aux Etats des facultés de choix ds la mise en œuvre ne suffit pas à établir que la disposition en cause est « inconditionnelle ».

Arrêt Francovich, 1991 : « la faculté pr l'Etat de choisir parmi une multiplicité de moyens possibles en vue d'atteindre le résultat prescrit par une directive n'exclut pas, pr les particuliers, de faire valoir dvt les juridictions nationales les droits dt le contenu peut ê déterminé ac une précision suffisante sur la base des seules dispositions de la directive. »

Pour que la disposition apparaisse comme conditionnelle : lsq l'Etat dispose « d'une grande marge d'appréciation. »

La directive peut ê invoquée pr faire constater par le juge national que l'Etat a outrepassé le limites de la marge d'appréciation qui lui été donnée.

Ds une même directive, peuvent coexister des dispositions précises et inconditionnelles et d'autres qui ne le st pas.

Les 1<sup>ères</sup> st d'effet direct si elles peuvent ê appliquées indépendamment des 2<sup>nd</sup>.

Les juridictions des Etats ne st tenues d'écarter une disposition du dt national incompatible ac une directive que lsq le délai de transposition est expiré.

Effet direct vertical : La directive non transposée peut ê invoquée par les particuliers contre l'Etat.

La cour a été amené à donner une assez gde extension à la notion d'effet direct vertical.

Une directive peut aussi bien ê invoquée contre l'Etat pris en tant que puissance publique qu'en tant qu'employeur.

→ Interdiction de l'effet vertical inverse : la directive n'est pas conçue pr créer des obligations à la charge des particuliers.

L'Etat ne peut dc se prévaloir d'une directive non transposée pr alourdir ou créer une obligation à la charge d'un particulier.

« Une autorité nationale ne peut se prévaloir, à charge d'un particulier, d'une dispo d'une directive dt la transposition nécessr en dt national n'a pas encore eu lieu. »

➤ L'absence d'1 effet direct horizontal : Arrêt Faccini Dori, 1994

Le litige « horizontal » est celui qui oppose un particulier contre un autre particulier.

Saisi pr la 1<sup>ère</sup> fois de ce pbl ds l'affaire Marshall ; la cour a exclu « l'effet horizontal » en jugeant qu'une « directive non ou mal transposée ne peut pas par elle-même créer d'obligations ds le chef d'un particulier et une

disposition d'une directive ne peut dc ê invoquée en tant que telle à l'encontre d'1 telle personne. »

Le juge nation ne peut pas, ds le cadre d'un litige strictmt horizontal, écarter l'application du dt national incompatible.

Arrêt Faccini : la cour a confirmé l'exclusion de l'effet horizontal au motif que cela reviendrait « à reconnaître à la Communauté le pv d'édicter ac effet immédiat des obligations à la charge des particuliers alors qu'elle ne détient cette cptce que là où lui est attribué le pv d'adopter des règlements. »

La cour conseille au Juge national de recourir le plus possible au système de « l'interprétation conforme du dt national » à la lumière de la directive.

### **Chapitre 3. La mise en œuvre du droit communautaire par les Em**

- le ppe de l'autonomie institutionnelle et procédurale

#### Section 1. La responsabilité de l'Etat pour violation du droit communautaire

❖ Le ppe posé par la Cr de Justice : Arrêt Francovich, 1991

❖ Portée du ppe

❖ Conditions communautaires de la réparation

#### Section 2. Le pv d'ordonner des mesures provisoires

Arrêt du Factorante I, 1990

#### Section 3. Les pbls particuliers posés par la mise en œuvre des directives



### **3<sup>ème</sup> PARTIE : LE SYSTEME JURIDICTIONNEL COMMUNAUTAIRE**

- présentation succincte de la juridiction communautaire
- caractéristiques gales du système

#### **Chapitre 1. Le renvoi préjudiciel**

- sa fonction
- son importance dans l'édification du dt communautaire

##### Section 1. La technique du renvoi préjudiciel : une procédure entre juges

- absence de caractère de contentieux
- notion de juridiction au sens de l'art 234 CE
- portée de l'obligation de renvoi faite aux juridictions suprêmes :

arrêt CILFIT, 1982

Arrêt Fotofrost, 1987

##### Section 2. L'objet du renvoi préjudiciel

- Les txt sur l'q l al Cr se prononce
- l'existence d'un contentieux réel

##### Section 3. Le résultat de la procédure de renvoi

- ✓ l'autorité de l'arrêt rendu sur renvoi préjudiciel
- ✓ l'effet ds le tps des arrêts rendus en matière d'appréciation de validité

#### **Chapitre 2. Les recours directs**

##### Section 1. Le recours en annulation

##### Section 2. Les recours en carence

Section 3. L'action en responsabilité

Section 4. L'action en manquement